



**Universidade de  
Aveiro  
2013**

Departamento de Ciências Sociais, Políticas  
e do Território

**PATRÍCIA CATARINA  
DE SOUSA E SILVA**

***NOVOS DILEMAS, VELHAS SOLUÇÕES?*  
PATRONAGEM E GOVERNOS PARTIDÁRIOS**





**PATRÍCIA CATARINA  
DE SOUSA E SILVA**

***NOVOS DILEMAS, VELHAS SOLUÇÕES?*  
PATRONAGEM E GOVERNOS PARTIDÁRIOS**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Políticas, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Carlos Jalali, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Apoio financeiro da FCT e do FSE no  
âmbito do III Quadro Comunitário de  
Apoio.



Dedico este trabalho ao Bartolomeu e aos meus pais.



## **o júri**

presidente

**Doutor Vitor José Babau Torres**  
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

vogais

**Doutor José Maria Magone de Quadros da Costa**  
Professor Catedrático do Department of Business and Economics, Berlin School of Economics and Law

**Doutora Marina Castelo Branco da Costa Lobo Lains**  
Investigadora Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

**Doutor Filipe José Casal Teles Nunes**  
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

**Doutor Varqá Carlos Jalali**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro





## agradecimentos

O trabalho realizado no âmbito da preparação desta tese envolveu directa e indirectamente diversas pessoas. A todas expresso um profundo agradecimento. Contudo, devido ao seu especial envolvimento, gostaria de agradecer a algumas pessoas em particular.

Esta tese não teria sido possível sem o apoio inquestionável do professor Carlos Jalali, orientador desta tese. Ele foi o principal responsável pela minha incursão na Ciência Política e considero-me uma privilegiada por ter tido a oportunidade de colaborar e de aprender com ele. Agradeço-lhe, ainda, o exemplo de excelência académica e pessoal.

Devo, também, um agradecimento especial ao Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território pelas condições que me disponibilizaram durante estes anos, que foram imprescindíveis para a realização deste trabalho. Da mesma forma, sem o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia, este trabalho não teria sido possível. Tenho, ainda, de agradecer à equipa do Projecto *Alianças Territoriais para a Inovação*, pelo incentivo e pelo tempo que permitiram que me dedicasse à preparação da tese, sobretudo nas etapas finais da escrita.

Devo um agradecimento especial à equipa do Projecto *Patronagem Política em Portugal* e, em particular, à Sandra Silva e ao Tiago Silva, não apenas pelo apoio crucial para a extensa recolha de dados, mas também pela amizade sincera, pelo incentivo e pelos comentários incisivos. De igual forma, estou grata pelo apoio de todos os académicos peritos em administração pública e funcionários da administração pública, que auxiliaram o processo de recolha de informação sobre a legislação dos 18 países europeus analisados no sexto capítulo. Devo, ainda, um agradecimento especial à Dra. Fernanda Teixeira do Observatório do Emprego Público, pela recolha e cedência de informação relativa ao número de dirigentes na administração pública; à Dra. Teresa Abraúl, da Direcção de Serviços de Documentação, Informação e Comunicação da Assembleia da República, pela ajuda na recolha dos relatórios de actividade e alguns Diários da Assembleia da República, cruciais para a elaboração do quinto capítulo; e ao Dr. João Sabino, do Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, pela cedência de informação relativa às actividades da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para Cargos Dirigentes, apresentada, também, no capítulo cinco.

O apoio e encorajamento dos meus colegas e amigos contribuíram para ultrapassar os momentos menos fáceis deste percurso. As palavras serão sempre poucas para agradecer o apoio incansável das amigas Sara Azevedo, Sandra Patrícia e Andreia Almeida. Nunca questionaram a minha ausência, nem as minhas opções e sempre tiveram uma palavra de carinho e de amizade nos momentos mais difíceis desta caminhada.



## **agradecimentos**

Estou, também, grata pelo apoio das meninas Maria João Manatos, Andreia Ferreira, Lénia Carvalhais, Andreia Gouveia, Sandra Pereira, Paula Vagos e Sónia Góis por todos os momentos em que discutimos a ciência (e outras coisas) de forma divertida. Juntas, conseguimos demonstrar empiricamente o poder ilimitado da imaginação.

Tenho de agradecer pelo apoio da minha família. À Anabela, irmã e amiga, agradeço o apoio constante ao longo destes anos e a ajuda nas análises estatísticas apresentadas nesta tese. Agradeço, também, o apoio do meu irmão, Gonçalo.

Finalmente, estou grata pelo apoio do Bartolomeu e dos meus pais, Maria e Ascendino, a quem dedico este trabalho. Ao Bartolomeu, agradeço a (inesgotável) paciência, o apoio e confiança incondicionais, e por tantos projectos que adiámos para que este se tornasse possível.

Aos meus pais agradeço o melhor exemplo de vida, dedicação e trabalho que me proporcionaram. Sei que sempre se orgulharam das mais pequenas conquistas dos vossos filhos. Este trabalho é, também, o resultado do vosso incentivo e eu sei que independentemente das voltas que a vida dê, vocês serão sempre o meu calmo porto de abrigo.



## palavras-chave

Governos partidários; patronagem; administração pública; nomeações; estrutura dirigente

## resumo

A patronagem tem sido considerada uma importante dimensão do modelo de governos partidários. Contudo, a concepção convencional da utilização da patronagem remete para a distribuição de cargos na administração pública a ocorrer para efeitos de recompensa por serviços prestados ao partido no governo, ou como mecanismo de compensação relativamente à incapacidade do partido no governo de converter as preferências em políticas públicas. Esta perspectiva não é inteiramente satisfatória. A crescente complexificação e fragmentação dos processos de governação, juntamente com o poder das estruturas administrativas no processo de políticas públicas parece impelir os governos partidários a procurarem novas formas de controlar a máquina administrativa do Estado. Através do controlo político da administração, os partidos no governo procuram obter uma máquina administrativa responsiva e *accountable*, o que pode ter consequências para a prossecução dos objectivos de controlo de políticas públicas dos partidos no governo.

Deste modo, a patronagem – definida como a distribuição de cargos na cúpula dirigente da administração pública e semi-pública – pode converter-se num recurso chave para os partidos ao nível do controlo do processo de políticas públicas, permitindo-lhes assegurar um papel na governação democrática moderna.

Este estudo permite confirmar, em primeiro lugar, a incapacidade de, durante o período democrático, institucionalizar mecanismos legais que possam promover a profissionalização da administração pública. Tal decorre da acentuada tendência para a revisão do enquadramento legal, que acompanha a alternância partidária no governo, sem contudo, permitir configurar um quadro legal capaz de restringir a discricionariedade política formal sobre a máquina administrativa do Estado. Em segundo lugar Portugal surge, no contexto dos 19 países europeus analisados, entre os países com maior amplitude na discricionariedade política formal. Tal como os seus congéneres do Sul da Europa, Portugal tem sido considerado como um país onde a patronagem pode penetrar os níveis hierárquicos mais baixos, motivada por questões de recompensa partidária. Esta narrativa negligencia, contudo, as consideráveis diferenças que existem entre níveis hierárquico, ignorando as diferentes motivações para a patronagem. Além disso, a perspectiva de políticos, dirigentes e outros observadores, sugere que a utilização efectiva dos mecanismos de controlo *ex ante* é limitada em Portugal, quando comparado com outras democracias europeias, apontando para o limitado poder explicativo da legislação em relação ao recurso à patronagem. Esta investigação pretende, assim, reanalisar a narrativa relativa à influência partidária e ao papel da patronagem para os governos partidários em Portugal.



## resumo

Desta forma, o estudo da importância da patronagem para os governos partidários foi baseado na análise dos padrões de patronagem em Portugal, através da análise empírica de 10482 nomeações para a cúpula da estrutura dirigente. Esta análise quantitativa foi complementada por entrevistas a 51 dirigentes, ministros e observadores privilegiados, que especificam a operacionalização da patronagem e as estratégias utilizadas pelos partidos políticos.

A análise destas duas fontes permitiu confirmar, em primeiro lugar, a existência de influências partidárias nas nomeações para a cúpula dirigente.

Em segundo lugar, este estudo permite confirmar a coexistência das duas motivações da patronagem. Com efeito, a lógica das nomeações enquanto recompensa pode subsistir, ao mesmo tempo que tende a emergir um valor instrumental das nomeações, com estas a serem utilizadas (também) para reforçar o controlo político e reduzir os riscos associados ao processo de delegação. Contudo, as diferentes motivações da patronagem podem variar consoante o nível hierárquico e a fase do ciclo governativo. Enquanto instrumento de poder, a patronagem pode ser identificada nos níveis hierárquicos mais elevados. Pelo contrário, as motivações de recompensa emergem nas posições hierárquicas mais baixas, menos sujeitas ao controlo dos partidos da oposição e dos eleitores. A patronagem de poder tende, ainda, a ser mais saliente nas etapas iniciais dos mandatos governativos, com as motivações de recompensa a poderem ser identificadas no final dos mandatos.

Em terceiro lugar, os resultados sugerem que a utilização da patronagem depende da competição partidária, com a acção fiscalizadora dos partidos da oposição a poder limitar as nomeações para cargos na cúpula da estrutura administrativa sem, contudo, poder impedir as nomeações para os níveis hierárquicos menos visíveis (estruturas intermédias, serviços periféricos e gabinetes ministeriais). Em quarto lugar, a politização estrutural emerge como uma estratégia que permite aos governos partidários contornarem a indiferença da administração pública face a novas prioridades políticas, ao mesmo tempo que parece emergir como um instrumento que permite legitimar as opções políticas dos governos partidários ou adiar decisões nas áreas sectoriais menos importantes para os governos partidários.

De uma forma geral, os governos partidários parecem recorrer a velhos instrumentos como a patronagem, com uma solução para os novos dilemas que se colocam ao controlo partidário do processo de políticas públicas.





## keywords

Party government; patronage; public administration; appointments, top civil service

## abstract

Patronage has been equated as an important dimension of the party government model. However, patronage has been conventionally associated to the distribution of jobs in public administration aiming to reward services rendered to the party in government or with a compensation mechanism used when the party in government is incapable of converting political preferences in public policy decisions. This is not entirely satisfactory. The growing complexity of governance processes, together with the growing influence of the upper echelons of the civil service in policy making has prompted politicians to search for new ways of controlling the bureaucracy. By increasing political control, parties in government attempt to obtain a more responsible and accountable bureaucracy which can potentially have positive consequences for the pursuit of the policy goals of parties in government.

Hence, patronage – defined as the distribution of jobs in the upper echelons of public and quasi-public administration – emerges as a potential key resource for parties in government to control the policy-making process and retain a role in modern democratic governance.

Data analysed in this thesis points, firstly to the incapacity of institutionalising legal mechanisms that can promote the professionalization of public administration. This is a consequence of the marked tendency for the revision of the legal framework, largely following party alternation in government without being capable of restricting government formal political discretion over the administrative machinery of the state. Secondly, Portugal appears, in the context of the 19 European countries analysed, among the countries with the highest latitude regarding the formal political discretion. As its Southern European counterparts, Portugal has been conceived as a country with appointments deep into the administrative hierarchy, mainly motivated by partisan considerations. However, these accounts neglect the considerable differences that exist between hierarchical levels, overlooking different rationales for civil service politicisation. Also, according to the perspectives of political leaders, top officials and other observers, the effective use of *ex ante* control mechanisms is limited in Portugal, when compared with other European democracies, pointing to the limited explanatory power of the legal framework regarding the use of patronage. Thus, this research aims to re-examine the conventional narrative on partisan influence and the importance of patronage for parties in government in Portugal.



## **abstract**

The study of the importance of patronage for party government was based on the analysis of patterns of patronage in Portugal, through the empirical analysis of 10,482 appointments for the upper echelons of the civil service. This quantitative analysis was supplemented with interviews with 51 civil servants, ministers and privileged observers, which specify in greater detail the operationalization of patronage and the strategies used by political parties.

The empirical analysis of these two sources allowed us to confirm, firstly, the considerable partisan influence in appointments to the top civil service. Secondly, this study confirms the coexistence of the two rationales for patronage. Indeed, the logic of appointments as a reward mechanism can persist while it tends to emerge an instrumental value of appointments, which can (also) be used to reinforce the political control over the bureaucracy and reduce the risks associated with the delegation process. However, the different motivations of patronage may vary according to the hierarchical level and the governing cycle. As an instrument of power, patronage can be identified in the highest hierarchical levels. On the contrary, the rationale of rewarding party loyalists mainly emerges at lower ranking positions, potentially less prone to the control of opposition parties and voters. Power patronage also tends to be more prominent in the early stages of governing periods while the occupation of bureaucratic posts as occurring for 'patronage as reward' purposes can be identified at the end of the government mandates.

Thirdly, the results suggest that the use of patronage depends on party competition, with the supervisory work of the opposition parties being able to limit appointments for top administrative structure without, however, being able to prevent appointments to the less visible hierarchical levels (intermediate structures, peripheral services and private ministerial offices). Fourth, structural politicization emerges as a strategy that allows parties in government to circumvent public administration resistance regarding new political priorities. At the same time, it seems to emerge as a tool to legitimize the policy options of the parties in government or postpone decisions in less important policy areas. In general, parties in government seem to resort to 'old' practises such as patronage as a solution to the new dilemmas affecting the partisan control of the policy process.



## Índice

<b>Índice de Gráficos .....</b>	<b>v</b>
<b>Índice de Tabelas .....</b>	<b>vii</b>
<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>viii</b>
<b>Capítulo 1 – Introdução .....</b>	<b>1</b>
Contribuições do estudo .....	6
Estrutura do trabalho de investigação.....	10
<b>Capítulo 2 – Governos partidários e patronagem .....</b>	<b>25</b>
Notas introdutórias .....	25
Governos partidários .....	28
‘Mutatis mutandis’: de “paliativo” a elemento de “reforço” dos governos partidários.....	37
Anúncio prematuro do fim dos governos partidários? .....	41
<i>A complexificação da governação .....</i>	<i>42</i>
<i>O processo de integração europeia .....</i>	<i>47</i>
<i>O poder das estruturas administrativas.....</i>	<i>51</i>
Os fins justificam os meios: os objectivos dos partidos políticos e a patronagem.....	54
<i>Votos.....</i>	<i>55</i>
<i>Cargos.....</i>	<i>57</i>
<i>Controlo de políticas públicas .....</i>	<i>59</i>
O (outro) braço operativo dos governos partidários.....	63
Os efeitos da competição partidária.....	70
Notas conclusivas .....	77
<b>Capítulo 3 – Patronagem e governos partidários em Portugal .....</b>	<b>81</b>

Notas introdutórias .....	81
Patronagem antes do período democrático .....	82
<i>Monarquia Constitucional</i> .....	82
<i>A Primeira República</i> .....	86
<i>O Estado Novo</i> .....	91
O período democrático e a consolidação do sistema partidário .....	99
<i>Antes de pensar ‘fora da caixa’, pensar dentro dela</i> .....	100
<i>A ruptura e o saneamento da estrutura administrativa</i> .....	107
<i>O crescimento do funcionalismo público</i> .....	113
<i>O processo de integração na União Europeia</i> .....	122
Notas conclusivas .....	125
<b>Capítulo 4 – Abordagem metodológica .....</b>	<b>129</b>
Notas introdutórias .....	129
Objectivos e hipóteses de investigação .....	130
Orientações metodológicas da investigação empírica .....	145
<i>Análise documental</i> .....	147
<i>Análise de conteúdo dos despachos de nomeação</i> .....	148
<i>Conhecer a patronagem em profundidade: as entrevistas</i> .....	160
Notas conclusivas .....	170
<b>Capítulo 5 – Discrecionariedade política formal.....</b>	<b>173</b>
Notas introdutórias .....	173
Discrecionariedade política .....	174
<i>Mecanismos de controlo ex ante</i> .....	176
<i>Mecanismos de controlo ex post</i> .....	180
A discrecionariedade política em Portugal.....	183

<i>Administração directa do Estado</i> .....	186
<i>Administração indirecta do Estado</i> .....	204
<i>Os gabinetes ministeriais</i> .....	212
<i>O índice composto de discricionariade legal em Portugal</i> .....	218
<i>Os partidos da oposição e a discricionariade política</i> .....	227
Notas conclusivas .....	243
 <b>Capítulo 6 – Discricionariade política formal no contexto europeu</b> .....	<b>245</b>
Notas introdutórias .....	245
Discricionariade política formal em democracias europeias .....	246
Da discricionariade formal à utilização da patronagem.....	260
Notas conclusivas .....	270
 <b>Capítulo 7 – Patronagem em Portugal: as perspectivas dos entrevistados</b> .....	<b>273</b>
Notas introdutórias .....	273
Influência partidária na patronagem .....	275
Serviço ao poder ou o poder ao serviço? .....	283
<i>Objectivos</i> .....	289
<i>Processo</i> .....	297
<i>Consequências</i> .....	301
A forma de governo .....	305
O papel dos partidos da oposição .....	309
Politização estrutural .....	312
Notas conclusivas .....	317
 <b>Capítulo 8 – Novos dilemas, velhas soluções: padrões de patronagem em Portugal</b>	<b>321</b>
Notas introdutórias .....	321
Influência partidária nas nomeações.....	322
A dupla natureza da patronagem .....	329
A impermeabilidade permeável dos partidos da oposição .....	358
A forma de governo .....	373
Patronagem: o mesmo instrumento, lógicas diferentes: análise multivariada.....	376

<i>Administração pública</i> .....	376
<i>Politização estrutural</i> .....	392
Notas conclusivas .....	400
<b>Capítulo 9 – Conclusões e trabalho futuro</b> .....	<b>407</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>427</b>
<b>Legislação consultada</b> .....	<b>467</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>471</b>
Anexo 1 – Guião das entrevistas .....	473
Anexo 2 – Fontes primárias e entrevistados .....	481
Anexo 3 – Propostas de alteração legislativa, por partido e votação final global de cada diploma .....	483
Anexo 4 – Discricionariedade política em 19 democracias europeias: Dimensões da legislação e dados comparativos.....	497
Anexo 5 – Categorias programáticas e a área sectorial correspondente.....	514
Anexo 6 – Saliência programáticas dos partidos no governo (%).....	515
Anexo 7 – Diferenças programáticas entre governos (%).....	515
Anexo 8 – Filiação partidária por partido no governo, 1994-2009 .....	516
Anexo 9 – Taxa de crescimento do PIB a preços constantes, % .....	517
Anexo 10 – Análise descritiva das variáveis independentes dos modelos de regressão ...	517
Anexo 11 – Perguntas e requerimentos por partido e sessão legislativa, 1994-2009.....	518
Anexo 12 – Oposição crítica e proporções de nomeações por nível hierárquico (restantes partidos da oposição) .....	519
Anexo 13 – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre estratégias de recrutamento .....	520
Anexo 14 – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre etapas do ciclo governativo para cada estratégia de recrutamento .....	521



## Índice de Gráficos

Gráfico 3.1 – Aproximação ideológica entre os principais partidos: PS, PSD e CDS (1975-2011).....	104
Gráfico 3.2 – Despesas em Saúde, Educação e Segurança Social, em % do PIB (1972-2009).....	115
Gráfico 5.1 – Mecanismos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> na Administração directa do Estado, 1979-2011 .....	221
Gráfico 5.2 – Mecanismos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> na Administração indirecta do Estado, 1974-2012 .....	222
Gráfico 5.3 – Evolução do índice de discricionariade política formal, 1974-2012 .....	223
Gráfico 5.4 – Valor médio do índice de discricionariade, por forma de governo .....	227
Gráfico 6.1 – Mecanismos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> em 19 democracias europeias .....	251
Gráfico 6.2 – Índice de discricionariade política formal em 19 democracias europeias.....	253
Gráfico 6.3 – Diferença entre o índice de utilização da patronagem e o índice de discricionariade formal, em 13 democracias europeias .....	263
Gráfico 7.1 – Critérios de selecção da estrutura dirigente (%).....	280
Gráfico 7.2 – Perspectivas sobre as motivações da patronagem .....	284
Gráfico 7.3 – Patronagem de serviço vs patronagem de poder, % de referências.....	286
Gráfico 7.4 – Perspectivas sobre forma de governo e recurso à patronagem.....	306
Gráfico 8.1 – Nomeações e padrões de alternância partidária no governo (%) .....	325
Gráfico 8.2 – Nomeações pelo mesmo partido em mandatos diferentes, 1995-2009 (%) .....	327
Gráfico 8.3 – Nomeações por ciclo governativo (%) .....	331
Gráfico 8.4 – Nomeações para a estrutura dirigente por ciclo governativo (%) .....	332
Gráfico 8.5 – Variância explicada .....	337
Gráfico 8.6 – Estratégias de recrutamento (%).....	343
Gráfico 8.7 – Estratégias de recrutamento por área sectorial (%).....	345
Gráfico 8.8 – Estratégias de recrutamento por níveis hierárquicos (%).....	346
Gráfico 8.9 – Estratégias de recrutamento por ciclo governativo (%) .....	349
Gráfico 8.10 – Diferença média entre a data de assinatura e a data de publicação dos despachos de nomeação (nº dias) .....	361

Gráfico 8.11 – Diferença média entre a data de entrada em vigor e a data de assinatura (nº dias) .....	362
Gráfico 8.12 – Nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e oposição crítica (principal opositor) .....	366
Gráfico 8.13 – Nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e oposição crítica (restantes partidos da oposição).....	366
Gráfico 8.14 – Nomeações para cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais e oposição crítica (principal opositor) .....	367
Gráfico 8.15 – Nomeações para cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais e oposição crítica (restantes partidos da oposição) .....	367
Gráfico 8.16 – Nomeações por forma de governo (%) .....	374
Gráfico 8.17 – Nomeações por nível hierárquico e forma do governo (%) .....	375
Gráfico 8.18 – Aquisição de bens e serviços, milhões de euros.....	393

## Índice de Tabelas

Tabela 2.1 – Objectivos dos partidos e natureza da patronagem.....	61
Tabela 3.1 – Antiguidade dos dirigentes em 1979 .....	109
Tabela 3.2 – Ano de nomeação dos Directores-Gerais, 1979 .....	110
Tabela 3.3 – Número e percentagens de efectivos na Administração Pública central, Regional e Local (1853-2010).....	114
Tabela 3.4 – Evolução do número de institutos públicos em Portugal .....	120
Tabela 4.1 – Dirigentes da administração directa e Indirecta do Estado, por anos (1996- 2009).....	148
Tabela 4.2 – Informação recolhida e construção das variáveis .....	150
Tabela 4.3 – Estrutura dirigente e enquadramento legal .....	154
Tabela 4.4 – Alternância no governo, 1995-2009 .....	156
Tabela 4.5 – Amostra de nomeações analisadas, por ano .....	157
Tabela 4.6 – Margem de erro estimada, por ano (%) .....	158
Tabela 4.7 – Amostra por partido no governo, 1995-2009 .....	158
Tabela 4.8 – Distribuição dos respondentes por área sectorial e cargo .....	165
Tabela 4.9 – Objectivos, questões de investigação, fontes e métodos .....	168
Tabela 5.1 – Mecanismos <i>ex ante</i> e <i>scores</i> atribuídos a cada dimensão de análise .....	180
Tabela 5.2 – Mecanismos <i>ex post</i> e <i>scores</i> atribuídos a cada dimensão de análise.....	183
Tabela 5.3 – Enquadramento legal e partidos no governo .....	185
Tabela 5.4 – Evolução do número máximo de funcionários, por cargo, no gabinete do Primeiro-ministro .....	214
Tabela 5.5 – Evolução do número máximo de funcionários, por cargo, nos gabinetes ministeriais .....	215
Tabela 5.6 – Dimensões da legislação e análise longitudinal, Portugal (1974-2011) .....	220
Tabela 5.7 – Propostas de alteração legislativa, por partido e votação final global de cada diploma .....	230
Tabela 5.8 – Divergência formal e informal entre o governo e os partidos da oposição ..	240
Tabela 6.1 – <i>Experts</i> e instituições contactadas .....	248
Tabela 6.2 – Discrecionalidade política em 19 democracias europeias: Dimensões da legislação e dados comparativos.....	250

Tabela 6.3 – Mecanismos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> e índice de discricionariedade em democracias recentes e antigas (média).....	259
Tabela 6.4 – Índice de discricionariedade formal e índice de patronagem, em 13 democracias europeias.....	262
Tabela 7.1 – Influência partidária, por área sectorial .....	276
Tabela 7.2 – Combinação de critérios de selecção (%).....	281
Tabela 7.3 – Patronagem de poder <i>vs</i> patronagem de serviço, % de referências, por área sectorial.....	287
Tabela 7.4 – Participação de diferentes partidos no processo de escolha e nomeação de dirigentes .....	310
Tabela 8.1 – Nomeações por nível hierárquico e partido no governo.....	324
Tabela 8.2 – Variáveis ideológicas e nomeações para a estrutura dirigente no início e no final do mandato (coeficientes de regressão logística).....	336
Tabela 8.3 – Determinantes das estratégias de recrutamento (coeficientes de regressão logística) .....	353
Tabela 8.4 – Diferenças entre a data de publicação, de assinatura e de entrada em vigor das nomeações, 1995-2009 (nº de dias).....	360
Tabela 8.5 – Oposição crítica e transparência (coeficientes de correlação de Pearson) ...	364
Tabela 8.6 – Oposição crítica e proporção de nomeações por nível hierárquico (%) .....	370
Tabela 8.7 – Determinantes da patronagem, por nível hierárquico (coeficientes de regressão logística) .....	379
Tabela 8.8 – Determinantes da patronagem, por nível hierárquico e administração directa ou indirecta (coeficientes de regressão logística) .....	388
Tabela 8.9 – Patronagem de serviço e de poder, extensão e profundidade .....	391
Tabela 8.10 – Determinantes da politização estrutural (coeficientes de regressão logística) .....	396

## Índice de Figuras

Figura 4.1 – Estrutura jurídico-administrativa do sector público português .....	151
Figura 7.1 – Perspectivas sobre os objectivos, processo e consequências das nomeações.....	288
Figura 8.1 – Nomeações por diferentes partidos no governo (%).....	327

## Capítulo 1 – Introdução

*Jim: Look Tom, you were in office for years, you know all the civil service tricks.*

*Tom: Not all of them old boy, just a few hundred.*

*Jim: How do you defeat them, how do you make them do something they don't want to do.*

*Tom: My dear fellow, if I knew that I wouldn't be in opposition.*

*The Opposition aren't really the opposition (...) They are only the Government in exile. The civil service are the opposition in residence. (Lynn & Jay, 2008, The Complete Yes Minister, p. 94)*

Os partidos políticos são centrais em democracia. Contudo, é hoje comumente aceite a ideia de que os partidos políticos se encontram em crise, tanto na sua relação com a sociedade civil, como com o governo. Vários desenvolvimentos contemporâneos contribuem para acentuar esta percepção: a comunicação do Estado para a sociedade tende a ser feita mais através dos *media* do que pelos partidos; os partidos deixam de ser o canal através do qual os eleitores comunicam com o governo, sendo substituídos por referendos e sondagens; a filiação partidária encontra-se em pleno decréscimo na maioria das democracias europeias. Estes aspectos apontam para a erosão da relação entre os partidos políticos e a sociedade.

Contudo, não é apenas na relação com a sociedade que se destaca este enfraquecimento do papel dos partidos políticos. Com efeito, a relação dos partidos com o governo atravessa também uma fase de declínio. O mais evidente desafio que hoje se coloca aos partidos políticos é a sua capacidade de controlo do aparelho estatal, num cenário caracterizado pela existência de um amplo sector público e com uma diversidade de instituições responsáveis pela provisão de serviços. Este cenário torna os partidos mais frágeis na sua capacidade de influenciar o processo de políticas públicas, já que outros actores e grupos de interesse procuram, também, intervir nestes processos. Estes aspectos levariam – tal como Andeweg (2000a, p. 51) destaca – a uma captura dos partidos pelo governo e não o processo inverso. Este efeito tende a acentuar-se se atendermos à relação dos partidos políticos com a administração pública.

Tal como ilustrado pelas citações da série britânica da década de 1980, parece existir um jogo político entre o interesse dos partidos em manter-se no poder e a influência da administração pública para esta continuidade. A inércia e a resistência à mudança da administração pública são caricaturadas e são apontadas como as razões para a inoperância dos governos. As citações reflectem, assim, o modo como as estruturas dirigentes e, de uma forma geral, todo o aparelho administrativo do Estado, são muitas vezes percebidas, por políticos e partidos, como um obstáculo ao controlo partidário do governo, que a literatura académica tem, também, apontado.

O debate académico tem destacado a ‘inércia’ da estrutura administrativa, a sua incapacidade de execução de tarefas diferentes das que fazem parte da sua rotina diária (Peters, 2001, p. 156), bem como o excesso de legalismo que regula o funcionamento da máquina administrativa do Estado. Estes aspectos tendem a reduzir a eficácia da implementação e a gerar dificuldades acrescidas na adaptação a novas orientações dos partidos no governo (Peters & Pierre, 2004). Contudo, a interacção entre os governos partidários e a estrutura administrativa é fundamental no funcionamento da própria democracia, na medida em que os partidos no governo – que recebem um mandato para desenvolverem e implementarem determinadas políticas públicas – necessitam de estruturas administrativas e das suas competências técnicas para a formulação e implementação de políticas públicas (Huber, 2000).

A administração pública é, por isso, incontornável. A eficácia dos governos partidários e da implementação de políticas públicas requer a articulação com a máquina administrativa do Estado, que tem um conhecimento técnico específico quer sobre as diferentes áreas sectoriais, quer sobre o próprio modo de funcionamento da estrutura administrativa do Estado.

Face à incapacidade da estrutura ministerial de assegurar todas as fases do processo de políticas públicas, grande parte da sua responsabilidade é delegada na cúpula dirigente da administração pública. Neste processo de delegação é crucial assegurar não apenas a competência técnica das estruturas dirigentes mas também a sua capacidade de cumprir os objectivos delineados pelo governo (Huber, 2000; Müller, 2000b). Este último elo da cadeia de delegação própria dos processos democráticos é decisivo para os governos partidários na medida em que pode permitir reduzir potenciais problemas na relação entre

o partido no governo, que detém a autoridade; e a administração pública, que funciona como um agente dos governos partidários (Huber, 2000; Müller, 2000b).

Este processo de delegação torna-se mais premente face à fragmentação do sistema de governação, caracterizado por um conjunto diversificado de organizações governamentais e quase-governamentais, que tende a gerar novos dilemas para o controlo partidário do funcionamento dos governos. Em específico, desde a década de 1980, tem crescido a tendência para a criação de serviços autónomos ou quase autónomos (Peters & Savoie, 1996, p. 282) e, em paralelo, a tendência para a atribuição de maior amplitude do poder decisório aos responsáveis pela condução da implementação de políticas públicas (Hood, 1991). Estas tendências parecem limitar o papel dos partidos no processo de políticas públicas, potencialmente reduzindo-o a um papel marginal, como sugere Mair (2008). Assim, a crescente fragmentação institucional e o aprofundamento da delegação de competências são apontados como potenciais desafios aos governos partidários, na medida em que tendem a implicar um declínio do papel dos partidos no governo no controlo dos processos decisórios (Christensen & Lægreid, 2006; Mair, 2008). Com efeito, estas instituições tendem a operar fora do alcance do governo, o que reduz as possibilidades de controlo (directo) e de *accountability*, através de mecanismos de monitorização aplicáveis à administração directa do Estado (van Thiel & Yesilkagit, 2011).

Em paralelo, e contrariamente ao que as formulações iniciais de governos partidários assumiam, o pressuposto da neutralidade das estruturas dirigentes, que exercem de forma independente a sua autoridade no processo de políticas públicas (Katz, 1986, p. 43) não é corroborado pela literatura sobre a administração pública (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Carboni, 2010; Svava, 1999, 2001). Não sendo neutra, a administração pública também não é subserviente (Katz, 1987, p. 7) e, desta forma, pode tornar-se um obstáculo para os governos partidários (Freddi, 1986; Katz, 1987, p. 7; Pasquino, 1986, p. 136).

Neste sentido, o “controlo operacional do governo” (Rose, 1969, p. 413), a sua “capacidade de resolução de problemas” (Katz, 1986, p. 46; Sjöblom, 1986, p. 74) e a garantia da obtenção dos resultados delineados pelo partido no governo (Freddi, 1986, p. 147) dependem da articulação entre o governo e a administração pública.

Neste contexto, a investigação passou a focar-se na discussão sobre os diferentes métodos utilizados pelos políticos para monitorizar e controlar o processo de políticas

públicas. O controlo das estruturas administrativas pode possibilitar a obtenção dos resultados políticos desejados. Barton (2008, p. 264) nota como a obtenção de resultados de uma política dependem, em certa medida, do modo como esta é interpretada pelos profissionais que a incorporam no seu trabalho diário. São vários os estudos comparados (ver, por exemplo, o livro editado por Page & Wright, 1999) que destacam a importância da lealdade – um conceito que não implica necessariamente uma ligação partidária – da estrutura dirigente da administração pública em relação ao governo, para minimizar as divergências entre o principal e o agente.

A patronagem – definida como a possibilidade de nomeação da estrutura dirigente (Kopecký & Scherlis, 2008; Müller, 2006) – pode ser considerada um recurso importante para os partidos assegurarem a sua centralidade no processo de políticas públicas. Com efeito, os mecanismos de selecção e nomeação discricionária da estrutura dirigente têm sido destacados como dos mais antigos instrumentos de controlo político ao serviço dos partidos no governo (Eschenburg, 1961, citado em Mayntz & Derlien, 1989, p. 384), os quais podem permitir uma maior proximidade entre as preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* do processo de delegação.

Por forma a captar o carácter multifacetado da patronagem, consideramos ser necessário operacionalizar a distinção de Müller (2000) entre duas formas de patronagem: *patronagem de serviço* e *patronagem de poder*. A distinção entre as duas funções da patronagem é central neste trabalho de investigação, na medida em que permite reconhecer que a utilização do mesmo instrumento pode estar associada a diferentes motivações. A patronagem de serviço reporta-se à distribuição de cargos na administração pública para efeitos de recompensa pela lealdade ou serviços prestados ao partido. Esta forma de patronagem exerce uma importante função ao nível da obtenção ou da manutenção de apoio político e eleitoral (Piattoni, 2001a).

As nomeações na administração pública podem, também, ser um instrumento de reforço dos governos partidários ao permitir aumentar a capacidade de influência dos partidos políticos no processo de decisão e de implementação de políticas. Neste caso, estamos perante a patronagem de poder, motivada pela necessidade de controlo do processo de políticas públicas. Assim, a patronagem pode converter-se num instrumento de



poder, que assegura a criação e manutenção de redes nos braços operacionais do governo, os quais são articulados para gerar os resultados pretendidos pelo partido no governo.

O modelo de governos partidários tem salientado a importância da patronagem, considerando-a como uma incontornável dimensão da análise da relação entre os partidos políticos e o governo (Blondel, 1995b, 2002; Cotta, 2000b). Contudo, esta literatura centra-se na análise da patronagem na sua dimensão de troca de favores (Blondel, 1995b, 2000, 2002), descurando a potencialidade da sua congénere de poder e a possibilidade da patronagem se configurar como um mecanismo de controlo que permite assegurar a “capacidade e persistência” (Katz, 1986, p. 51) dos governos partidários e a sua influência sobre o processo de políticas públicas. Com efeito, as duas formas de patronagem não são mutuamente exclusivas. Pelo contrário: elas podem coexistir, na medida em que a lógica das nomeações enquanto recompensa pode subsistir, ao mesmo tempo que emerge um valor instrumental das nomeações, com estas a serem utilizadas (também) para reforçar o controlo político. Com efeito, embora a mobilização do eleitorado através da distribuição de patronagem de forma personalizada e particularizada possa assegurar vitórias eleitorais, a necessidade de controlo do processo de políticas públicas e a gestão da complexidade sugerem a possibilidade da recuperação de um velho instrumento para superar os modernos processos de governação. Tal pode ser particularmente saliente em contextos marcados, quer pela existência de recursos económicos e sociais que tornam o eleitorado mais atento e mais exigente, quer pela existência de meios de comunicação social mais “agressivos e intrusivos” (Aucoin & Heintzman, 2010, p. 245).

Este trabalho de investigação pretende contribuir para o debate teórico e empírico sobre o modelo de governos partidários, reconhecendo a potencial importância da patronagem de poder enquanto mecanismo de controlo do processo de políticas públicas. Assim, é testado até que ponto a patronagem pode ser um instrumento que permite aos governos partidários garantir uma continuada influência no processo de políticas públicas, na medida em que pode permitir assegurar a responsividade da administração pública.

Para este efeito, o estudo centra-se no caso português, que apresenta características que o tornam um interessante estudo de caso. A repressão da actividade política durante o Estado Novo viria a determinar a impossibilidade de mobilização dos partidos políticos e, consequentemente, contribuiu para a maior dependência dos partidos nos recursos do

Estado para suplantar a debilidade do seu enraizamento social. Desta forma, a natureza da transição democrática gerou condições para a consolidação estatal dos partidos políticos portugueses, tornando-os exemplos de partidos “internamente mobilizados”, de acordo com a classificação de Shefter (1994). Estes tendem a utilizar a patronagem como forma de obter o apoio eleitoral para permanecerem no poder.

Embora, de acordo com Shefter (1994), tal possa gerar um padrão de continuidade no recurso dos partidos à patronagem, não é expectável que a patronagem se tenha mantido inalterada ao longo do período democrático. Com efeito, a literatura existente tende a apontar o efeito que a modernização económica, social e política pode ter na reconfiguração da patronagem (Kopecký & Mair, 2011). Embora a modernização não invalide a persistência da vertente clientelar da patronagem, tende a reduzir a eficácia de estratégias personalistas, associadas à patronagem de serviço.

Em paralelo, a crescente complexidade dos processos de governação coloca novas exigências de controlo aos governos partidários. A complexificação da governação no contexto português ocorreu de uma forma mais acelerada do que nos restantes países europeus, uma vez que as restrições à participação política e a economia fechada do regime autoritário deram lugar, no período democrático, a uma expansão massiva do Estado-providência, a uma economia aberta e à integração em estruturas supranacionais. Neste contexto, a relação entre os governos partidários e a cúpula da administração pública pode ajudar a clarificar o desenvolvimento teórico apresentado pela literatura internacional (por exemplo, Kopecký & Scherlis, 2008) relativamente às expectativas de reconfiguração das formas de patronagem.

Concluída que está a exposição do âmbito deste estudo, apresentamos, na secção seguinte, aqueles que são os principais contributos deste trabalho de investigação.

### ***Contribuições do estudo***

Este trabalho de investigação pretende contribuir para o debate teórico e empírico de quatro dimensões inter-relacionadas. Assim, pretende-se contribuir para o debate sobre o papel da patronagem no modelo de governos partidários; sobre a importância da discricionariedade formal no recurso à patronagem; sobre os efeitos da competição

partidária na compreensão das dinâmicas da patronagem; e, finalmente, procura contribuir para o debate sobre a nomeação de grupos de trabalho e gabinetes ministeriais.

Este trabalho centra-se na análise da importância da patronagem na relação entre governos – que são partidários – e a administração pública. A patronagem tem sido considerada uma importante dimensão do modelo de governos partidários. Contudo, a concepção convencional da utilização da patronagem remete para a distribuição de cargos na administração pública a ocorrer para efeitos de recompensa por serviços prestados ao partido no governo, ou como mecanismo de compensação relativamente à incapacidade do partido no governo de converter preferências políticas em decisões (Blondel, 1995; 2000; 2002; Cotta, 2000; Kitschelt & Wilkinson, 2007). Esta concepção é imperfeita na medida em que ignora a possibilidade de se terem alterado as funções da patronagem, particularmente num contexto marcado quer pela crescente complexidade dos processos de governação, quer pelo crescente número de agentes e instituições envolvidos no processo de políticas públicas, que impõem aos governos partidários a (re)criação de mecanismos de controlo que lhes permitam obter os resultados esperados (Stoker, 1998, p. 24).

Desta forma, este trabalho pretende contribuir quer para o debate sobre a importância da patronagem para os governos partidários, quer para a discussão sobre o fim dos governos partidários. Com efeito, a patronagem de poder pode permitir contornar os desafios que os modernos processos de governação colocam à influência partidária sobre os processos de políticas públicas. Os desafios que Mair (2008) salienta – ao nível da complexificação da governação; do processo de integração na União Europeia; e do poder da cúpula da estrutura administrativa – apontam para uma redução acentuada da margem de manobra dos partidos políticos na condução de políticas públicas. Não obstante, é possível que os partidos criem “mecanismos de coordenação” (Stoker, 1998) para, assim, assegurarem a sua influência sobre os processos de definição e implementação de políticas públicas.

O controlo dos governos partidários sobre a cúpula dirigente da máquina administrativa requer a existência de discricionariedade política que admita margem de manobra suficiente para que os governos partidários possam influenciar o processo de selecção da estrutura dirigente. Este estudo analisa, por isso, a evolução longitudinal da discricionariedade política formal no contexto português, comparando a margem de

discrecionariedade existente em diferentes sectores da administração pública. Além disso, pretende alargar a bateria de indicadores que Meyer-Sahling (2006b) utiliza para ponderar a discrecionariedade política e converter estes indicadores em medidas quantificáveis que permitam a comparação da situação actual em Portugal com a discrecionariedade formal existente no contexto europeu. Através da quantificação da bateria de indicadores e da sua comparação com medidas existentes relativas ao recurso efectivo à patronagem (Kopecký & Mair, 2011; Kopecký, Mair, & Spirova, 2012) este estudo pretende contribuir para o debate sobre a importância da legislação enquanto elemento catalisador da despolitização e profissionalização da administração pública (Verheijen, 2000). Em paralelo, pretende-se compreender a importância relativa dos mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* no último elo de delegação do processo democrático (Strøm, 2000a).

Esta tese procura, igualmente, contribuir para o debate acerca dos efeitos da competição partidária no recurso à patronagem. A literatura existente – particularmente centrada em estudos de caso de democracias recentes no contexto europeu (Grzymala-Busse, 2003b, 2006; Meyer-Sahling, 2006c; O'Dwyer, 2004, 2006), ou no contexto africano (van de Walle, 2007) – tem salientado a importância da competição partidária e o grau de institucionalização do sistema partidário na compreensão das dinâmicas de patronagem. Contudo, estes estudos apontam para resultados diferentes. Grzymala-Busse (2003b, 2006) e O'Dwyer (2006) consideram que a institucionalização do sistema partidário e a “robustez da competição partidária” (O'Dwyer, 2006, p. 35) geram maior *accountability* vertical e horizontal, reduzindo a tendência dos governos partidários para utilizar a patronagem. Meyer-Sahling (2006c, p. 286) considera que a competição partidária é crucial para a compreensão do recurso à patronagem, mas diverge quando aos seus efeitos. Para o autor, a competição partidária restringe a patronagem apenas se a diferença ideológica entre diferentes governos for reduzida. Pelo contrário, quanto maior for maior for a diferenciação ideológica entre os diferentes partidos que alternam no governo, maiores serão os incentivos para o controlo da patronagem. Neste trabalho pretendemos analisar os efeitos da competição partidária, considerando o seu impacto em diferentes níveis hierárquicos.

Este trabalho procura, também, contribuir para a clarificação da importância da “politização estrutural” (Peters & Pierre, 2004, p. 5) para os governos partidários. Entende-se por politização estrutural a nomeação de indivíduos para estruturas, cuja constituição e

funcionamento dependem da discricionariedade do ministro. Para além da ampla discricionariedade ao nível das regras de nomeação de indivíduos para estas estruturas, estas tendem a operar sob menor pressão mediática, permitindo aos governos partidários utilizar a politização estrutural para efeitos de controlo do processo de políticas públicas, particularmente quando pretendem contornar a indiferença da administração pública face a novas prioridades políticas. No âmbito deste trabalho, são consideradas formas de politização estrutural a nomeação para comissões e grupos de trabalho ou para os gabinetes ministeriais, os quais têm vindo a assumir uma crescente relevância nos processos de políticas públicas (Campbell & Halligan, 1992; Dierickx, 2004; Egeberg, 1999; James, 2007; Peters, 1996; Sausman & Locke, 2004).

O recurso à politização estrutural sugere que os governos partidários têm interesse não apenas na implementação de políticas públicas, mas também no controlo sobre a definição e identificação de problemas e da formulação de respostas para esses problemas, sem que isso implique, necessariamente, a implementação de medidas específicas (Theodoulou, 1995, p. 88). Com efeito, é reconhecido que os governos partidários não se esgotam na sua “capacidade de resolução de problemas” (Katz, 1986, p. 46; Sjöblom, 1986, p. 74), isto é, na sua capacidade de garantir a implementação de políticas públicas (Freddi, 1986, p. 147).

A politização estrutural pode funcionar como um mecanismo para os governos partidários “lidarem” com os problemas (Sjöblom, 1986, p. 79; Smith, 1986, p. 219). Para Sjöblom (1986), tal pode implicar que os partidos no governo possam “criar problemas” para justificar (legitimar) determinadas actividades (Sjöblom, 1986, p. 79); ou, em alternativa, podem procurar retirar determinado assunto da agenda política; ou dificultar ou adiar a articulação do problema; e, finalmente, os partidos podem manter o debate sobre determinado problema, evitando que este seja solucionado por razões estratégicas – particularmente se considerarem que o assunto pode gerar o apoio de grupos específicos para o partidos.

Neste sentido, a politização estrutural aponta para a importância da patronagem nas etapas iniciais do processo de políticas públicas. Nem sempre os partidos políticos abrem estas etapas à máquina administrativa – particularmente quando o problema envolve mais do que ajustamentos incrementais a políticas anteriores (Peters, 1996, p. 30).

Adicionalmente, pode existir maior resistência ao contributo da administração pública, particularmente se os assuntos forem “politicamente carregados” (Peters, 1996, p.30). A abordagem à forma como os governos partidários buscam informação e legitimação para as etapas decisórias do processo de políticas públicas torna-se, assim, incontornável. A politização estrutural é apontada na literatura como uma estratégia que permite contornar a administração pública e, neste sentido, procuramos confirmar a sua importância no contexto português e verificar até que ponto a utilização desta estratégia é explicada pelas variáveis que explicam a patronagem na cúpula da administração pública.

Os contributos teóricos desta tese são explanados teoricamente e testados empiricamente nos cinco capítulos que se seguem. A estrutura do trabalho de investigação é apresentada na secção seguinte.

### ***Estrutura do trabalho de investigação***

Tendo em conta que este trabalho de investigação pretende analisar o papel específico que a patronagem pode desempenhar no modelo de governos partidários, recuperamos, no segundo capítulo, o modo como o modelo de governos partidários tem sido conceptualizado e salientamos o papel que tradicionalmente tem sido atribuído à patronagem. Este capítulo procura demonstrar que a narrativa convencional sobre os objectivos da patronagem é parcelar, na medida em que a patronagem tende a ser considerada como um elemento “*alternativo*” (Cotta, 2000a, p. 214) à capacidade de controlo de políticas públicas, sendo um potencial “*paliativo*” (Blondel, 2002, p. 253) que permite mitigar os possíveis efeitos negativos da incapacidade política do governo perante o eleitorado. Neste sentido, a literatura sobre governos partidários tem associado a patronagem à distribuição particularizada de recursos estatais entre os apoiantes dos partidos no governo (Blondel, 2002; Wildenmann, 1986).

Para explicitarmos o modo como esta perspectiva sobre a patronagem é limitada, recuperamos a distinção entre patronagem de serviço e patronagem de poder, operacionalizada por Müller (2006), e desenvolvemos o argumento de que a patronagem pode passar de “*paliativo*” (Blondel, 2002, p. 253) a elemento de reforço da influência partidária do processo de políticas públicas. Este argumento é, posteriormente, mobilizado para contestar o anúncio do fim dos governos partidários.

Com efeito, a literatura tem salientado um conjunto de desafios que actualmente se colocam ao controlo operacional do governo (Mair, 2008). Discutimos o impacto do processo de agencificação e da intensificação da delegação de competências; do processo de integração europeia; e do poder das estruturas administrativas no controlo partidário do governo, e consideramos o modo como estes desenvolvimentos geram expectativas de reconfiguração das formas e motivações da patronagem. Esta análise é crucial num contexto em que se antevia o declínio da utilidade da patronagem que, em última instância, poderia converter-se num instrumento “obsoleto” (Bearfield, 2009). Pelo contrário, é argumentado que os governos partidários podem estar a recorrer a velhos instrumentos – como a patronagem – como solução para os novos dilemas de governação. Os desafios que actualmente se colocam aos governos partidários podem tê-los impelido à transformação da patronagem num importante instrumento para a revitalização da *accountability* em sistemas democráticos (Flinders & Mathews, 2010, p. 653).

Adicionalmente, uma vez que as motivações para a utilização da patronagem estão relacionadas com os objectivos dos partidos políticos, relacionamos a tríade dos objectivos partidários – *vote-seeking*, *office-seeking* ou *policy-seeking* – com as motivações para a patronagem (enquanto recompensa ou controlo de políticas), a sua profundidade e, ainda, com os potenciais critérios de selecção dos cargos dirigentes. Esta análise afigura-se determinante para a compreensão da potencial coexistência da patronagem de poder e de serviço e permite desenvolver o argumento de que as duas vertentes da patronagem tendem a manifestar-se em diferentes níveis hierárquicos, com as posições mais elevadas a servirem, teoricamente, o objectivo de controlo de políticas públicas.

Este capítulo detém-se, ainda, na exposição do argumento de que a patronagem é relevante em todas as etapas do processo de políticas públicas. Com efeito, a patronagem é destacada como um mecanismo utilizado não apenas na implementação de políticas públicas – considerada uma etapa que é dominada pela administração pública (Downs, 1967; Theodoulou, 1995) – mas emerge, também, como uma potencial estratégia de controlo do processo de definição de políticas públicas, que pode ser corporizada nas nomeações para cargos nos gabinetes ministeriais e para comissões e grupos de trabalho (Maley, 2010; Peters, 1996).

Constituído o quadro teórico geral que permita compreender os objectivos e a natureza da patronagem para os governos partidários, detemo-nos na análise da competição partidária, já que tem sido sugerido que as dinâmicas inter-partidárias desempenham uma importante função no recurso à patronagem. Com efeito, o maior ou menor recurso à patronagem depende não apenas da existência de *path dependencies* (Katz, 1986; Shefter, 1977, 1994), mas também da interacção entre os partidos políticos e das características do sistema partidário (Smith, 1986; O'Dwyer, 2006; Grzymala-Busse, 2003; 2006; Meyer-Sahling, 2006c). Para Shefter (1994), a existência de *path dependencies* quer em relação à origem dos partidos, quer em relação à profissionalização e autonomia das estruturas administrativas, geram um padrão de (expectável) continuidade no recurso dos partidos à patronagem. Em simultâneo, procuramos, neste capítulo, desenvolver os argumentos relativos aos efeitos da competição partidária no recurso à patronagem.

No terceiro capítulo desta tese procuramos analisar a importância da patronagem ao longo do último século no contexto português. Apesar das consideráveis mudanças políticas, tem-se mantido a percepção quanta à persistência de padrões de patronagem (Lopes, 1997; Magone, 2000; Opello, 1985; Wiarda, 1974), que tende a ser assumida como uma característica generalizada da cultura política portuguesa. A análise empreendida neste capítulo – de pendor mais histórico – sugere que a patronagem exerceu diferentes funções e obedeceu a diferentes critérios ao longo do último século. O enfoque principal deste capítulo incide sobre o período democrático e o modo como a nova elite política lidou com as heranças do Estado Novo, particularmente relacionadas com o poder das estruturas administrativas e com os efeitos da repressão da actividade política. O reconhecimento da importância que a administração pública teve durante o Estado Novo teve um forte impacto ao nível das primeiras medidas no período democrático, marcadas pelo esforço de renovação da elite dirigente – que passou por uma ruptura com o modelo do regime anterior através dos saneamentos – adiando, assim, medidas políticas que promovessem a sua profissionalização (Magone, 2003, p. 105). A profissionalização da administração pública funciona, segundo o argumento de Shefter (1994), como um obstáculo à utilização da patronagem pelos partidos políticos. Como os partidos políticos se depararam com uma máquina administrativa fortemente desacreditada, incapaz de resistir às pressões partidárias, puderam explorar os recursos disponíveis na administração



pública com fins partidários e utilizar as nomeações como forma de recompensar apoiantes pela sua lealdade e serviços ao partido e, assim, gerar o apoio necessário para ser eleito.

Contudo, tal como será demonstrado neste capítulo, a política dos saneamentos foi, na prática, limitada, não permitindo uma renovação completa da máquina administrativa do Estado, incluindo ao nível da cúpula dirigente (Carmo, 1987). Além disso, os saneamentos não tiveram o mesmo impacto em todas as áreas sectoriais (Lobo, 2005a, p. 67; Pinto, 1998, p. 1686; 2006). Tal não impediu que a máquina administrativa deixasse de funcionar como um corpo coerente de instituições (Graham, 1985, p. 911; 2001, p. 245) – deixando margem para a utilização partidária da administração pública. A incapacidade de total reestruturação da administração pública parece ter gerado alguma desconfiança das elites políticas relativamente à administração pública (Portas & Valente, 1990). Esta desconfiança pode ter sido contornada pelo afastamento da cúpula da estrutura administrativa das etapas de formulação de políticas públicas, compensado pelo alargamento dos gabinetes ministeriais, como será argumentado no quinto capítulo.

Por outro lado, a ausência de liberdade política e a inexistência de interações partidárias durante o Estado Novo gerou condições para a consolidação estatal dos partidos políticos portugueses durante o período democrático (Jalali, 2007). A natureza instável e volátil da transição para a democracia gerou partidos “internamente mobilizados”, que utilizaram a patronagem como uma forma de obter o apoio popular para permanecerem no poder. Para Shefter (1994), a origem dos partidos tem importantes implicações para o recurso à patronagem. Os partidos internamente mobilizados são aqueles fundados por elites com acesso aos recursos do Estado, enquanto os partidos externamente mobilizados são fundados por elites sem este acesso e que lutam para assegurar o seu papel no sistema político através da mobilização do apoio de massas. Enquanto estes tendem a ser mais orientados por questões programáticas, os partidos internamente mobilizados têm, de acordo com Shefter, maior tendência para se socorrerem da patronagem, excepto nos casos em que a autonomia e profissionalização da administração pública tenham precedido a universalização do sufrágio (Shefter, 1994, p. 30).

Estes argumentos parecem aplicar-se ao contexto democrático português. Com efeito, a estruturação e consolidação organizacional dos principais partidos políticos – particularmente o Partido Socialista e o Partido Social Democrata – é vista como tendo

sido conseguida através dos benefícios que retiravam da incumbência, incluindo o acesso ao aparelho administrativo. Adicionalmente, parece ter emergido um padrão de cooperação entre os dois principais partidos. Inicialmente esta cooperação visava retirar o controlo político do país aos militares radicais do Movimento das Forças Armadas (Lobo, 2005a, p. 75) e assegurar a escolha do regime político. No entanto, após a resolução do conflito relativo à escolha do regime, os partidos centristas optaram por uma estratégia de equilíbrio evitando demarcações ideológicas claras e garantindo a formulação de regras institucionais que assegurassem o seu acesso continuado ao governo.

Neste contexto, o caso português ilustra a possibilidade da coexistência da patronagem de serviço e de poder. Enquanto a necessidade de controlo do processo de políticas públicas e gestão da complexidade sugerem uma reconfiguração da patronagem – com a recuperação de um velho instrumento para confrontar os modernos processos de governação –, a origem interna dos partidos que ocupam a principal dimensão de competição sugere a potencial subsistência das velhas formas (clientelares) de patronagem.

Tendo delineado o enquadramento teórico da tese, o quarto capítulo detém-se na exposição e na justificação das opções metodológicas que presidiram à abordagem empírica da patronagem. O trabalho empreendido nesta tese baseia-se num amplo *corpus* de fontes primárias: os diplomas legais relativos aos procedimentos formais de selecção e recrutamento da cúpula administrativa; os projectos e propostas de lei apresentados pelo governo ou pelos partidos na oposição e os relatórios sobre estes projectos; os debates na Assembleia da República e a aprovação do documento final são as fontes utilizadas para a compreensão da evolução longitudinal do enquadramento jurídico relativamente ao processo de nomeações e, sobretudo, para a compreensão do papel dos partidos da oposição na definição da legislação.

O estudo dos padrões de patronagem baseia-se na análise de conteúdo dos despachos de nomeação publicados entre Janeiro de 1995 e Outubro de 2009. O período considerado permite-nos analisar seis governos diferentes, três dos quais apresentam uma alternância completa dos partidos no governo. Além disso, inclui dois governos de coligação (2002-2004 e 2004-2005), dois governos minoritários (1995-1999 e 1999-2002) e dois governos de maioria absoluta (1991-1995; 2005-2009). A análise de conteúdo dos despachos de nomeação e a possibilidade de proceder à quantificação de um amplo conjunto de

informações que os despachos e portarias de nomeação transmitem, permitiu que a análise fosse realizada através da utilização de técnicas de análise estatística descritiva e inferencial.

Dada a complexidade e a natureza do objecto de investigação, nomeadamente o seu conhecido problema de medição (Müller, 2007b, p. 252) a triangulação de dados obtidos a partir de diferentes estratégias de investigação pareceu ser fundamental, na medida em que nos permite comparar, de forma estratégica, uma amplitude de perspectivas acerca da patronagem. Esta triangulação serviu para “ampliar o panorama” da investigação, assegurando um quadro de conhecimento mais profundo e abrangente, permitindo capturar a multi-dimensionalidade do objecto de estudo. Para este efeito, a análise dos padrões de nomeação foi complementada pelas perspectivas de dirigentes, políticos e outros observadores acerca do papel da patronagem nos processos de governação actuais, recolhidas através de um protocolo de entrevista semi-estruturada. Foram conduzidas 51 entrevistas com anteriores e actuais dirigentes; detentores de cargos políticos; e observadores privilegiados distribuídos por diferentes áreas sectoriais e em diferentes níveis da administração pública (directa ou indirecta). Isso permite-nos apreender considerações substantivas sobre as práticas de patronagem em cada área política.

No quinto capítulo dedicamo-nos à análise da discricionariedade política formal, isto é, analisamos a permeabilidade legal à influência da estrutura política na selecção e no controlo das estruturas dirigentes (Meyer-Sahling, 2006b, p. 696). Deste modo, este capítulo retoma a literatura sobre a delegação (Huber, 2000; Müller, 2000b; Strøm, 2000a, 2003; Thies, 2001) e sobre o conceito de discricionariedade política (Meyer-Sahling, 2006b). É proposto um quadro analítico que permite obter um índice de discricionariedade formal. Este alarga o proposto por Meyer-Sahling (2006b) – que pondera apenas mecanismos que permitem aos governos partidários o controlo sobre os processos de selecção da estrutura dirigente – e inclui um conjunto de mecanismos *ex post* à nomeação.

O índice de discricionariedade política formal proposto no quinto capítulo pode ser decomposto em mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação – os quais são analisados através de um conjunto de indicadores específicos, que são operacionalizados e medidos através da utilização do método de *checklist*. Por um lado, considera-se que a amplitude da discricionariedade política depende do envolvimento de actores administrativos

independentes que controlam o processo de nomeação e dos procedimentos e requisitos que devam ser seguidos antes do processo de selecção, de forma a evitar o risco de selecção adversa, isto é, evitar a selecção de indivíduos sobre os quais não se detém informação suficiente. Por outro lado, incluem-se os mecanismos *ex post* à nomeação, que podem funcionar como instrumentos de alinhamento entre a administração pública e os objectivos dos governos partidários. Estes mecanismos evitam o risco moral, isto é, o risco de que o agente altere o seu comportamento para maximizar a sua utilidade, fugindo aos interesses do principal.

Com base neste quadro analítico é feita a análise do caso português numa perspectiva longitudinal e comparativa. Assim, detemo-nos sobre a análise da evolução do padrão legal das nomeações políticas no período democrático. Após a análise descritiva dos vários diplomas legais aprovados após 1974, procedemos à sua quantificação de forma a conhecermos o valor do índice de discricionariedade dos diferentes diplomas.

O levantamento de todo o enquadramento legal aprovado ao longo do período democrático evidencia um padrão de modificação do enquadramento legal, particularmente ao nível da administração directa do Estado. Estas modificações acompanham os padrões de alternância partidária no governo, tratando-se de um padrão de reformas legais que se tornou mais saliente a partir da década de 1990. A acentuada revisão dos procedimentos legais torna-se relevante por três razões. Em primeiro lugar, a acentuada revisão legislativa após 1990, contrasta com o período anterior, no qual apenas dois diplomas foram aprovados e que visavam introduzir reformas necessárias para a ruptura com os processos de recrutamento utilizados durante o Estado Novo. Mas esta *aparente* estabilidade – o termo surge em itálico precisamente porque contrasta com a lógica da instabilidade provocada pelos saneamentos – ao nível dos procedimentos formais até ao início da década de 1990 diverge da legislação aprovada relativamente à constituição dos gabinetes ministeriais. Esta legislação sofreu diversas alterações até ao início da década de 1990, tendo estabilizado desde então. Não é negligenciável o potencial significado do período em que as alterações legais são feitas. Consistente com um padrão de maior desconfiança relativamente à estrutura dirigente da administração pública, os partidos no governo parecem ter optado por permitir o reforço legal dos gabinetes que operam na “sombra do ministro” e cujos critérios de escolha são amplamente discricionários.

Em segundo lugar, a densidade de diplomas legais não corresponde a uma restrição da discricionariedade política formal. Com efeito, a variação no valor do índice ponderado para cada diploma legal não é muito acentuada, excepto nos casos dos diplomas aprovados durante os mandatos minoritários de António Guterres (lei de 1997 e de 1999) e o diploma aprovado em 2004. Com efeito, cada novo diploma, embora limite a discricionariedade política em alguns indicadores específicos, tende a permitir o seu alargamento em outros. Tal sugere que os governos partidários não estão dispostos a ceder o seu poder discricionário, embora possam limitá-lo em determinadas dimensões, particularmente quando se tiver tratado de um assunto saliente nas campanhas eleitorais.

Em terceiro lugar, a acentuada revisão legal impede a institucionalização de mecanismos que possam promover a profissionalização da administração pública. A institucionalização destes mecanismos requeria a sua estabilidade durante um período de tempo considerável (Peters, 2005, p. 18), o que não se verifica, sobretudo na legislação relativa à cúpula da estrutura administrativa da administração directa. Pelo contrário, a introdução de entidades responsáveis pela fiscalização ou escrutínio dos candidatos, ou a obrigatoriedade de realização de concursos (particularmente ao nível da estrutura intermédia) – surgem de forma intermitente e de curta duração, impedindo a estabilização de critérios que promovam a profissionalização da administração pública.

Considerando a literatura relativa ao papel dos partidos da oposição (Grzymala-Busse, 2003b, 2006; Meyer-Sahling, 2006b; O'Dwyer, 2006) na utilização da patronagem, analisamos, ainda no quinto capítulo, o papel dos partidos da oposição na aprovação e na definição de mecanismos que restringem ou ampliam a discricionariedade política. Esta análise é particularmente saliente no contexto português, dada a percepção quanto a um padrão de cooperação entre o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD). Tal como van Biezen (1998a, p. 40) destaca, durante o processo de consolidação democrática, a distinção entre o partido no governo e o da oposição era ténue e os aspectos relacionados com a construção organizacional e a formação de políticas envolviam o acordo e o envolvimento mútuo dos dois partidos. O conflito central que emergiu durante o contexto revolucionário – a escolha do regime – “cristalizou” um padrão de cooperação entre os dois principais partidos a favor de uma democracia liberal. Assim, tornava-se expectável um padrão de “conluio” interpartidário, para utilizar o termo de Katz & Mair (1995, p. 17). Contudo, através da comparação das propostas do governo e dos projectos da

oposição, bem como da análise dos discursos dos partidos nos debates sobre estes diplomas, não se confirmou este padrão. O governo e o principal partido da oposição tendem a apresentar propostas substancialmente distintas, com a oposição a procurar definir instrumentos mais restritivos do que aqueles propostos pelo governo, embora seja praticamente marginal a proporção em que as suas propostas são consideradas na versão final do diploma legal. Na realidade, tal ocorre apenas em relação à lei de 1997, numa situação em que um governo minoritário teve necessidade de acomodar as preferências do partido da oposição para que a lei fosse aprovada.

No sexto capítulo, aplicamos o mesmo quadro analítico a um conjunto de dezanove países da União Europeia. Esta análise comparativa pretende cumprir dois objectivos. Em primeiro lugar, procura inserir o índice de discricionariedade política do caso português no contexto europeu. Em segundo lugar, este capítulo propõe uma comparação entre o valor estimado do índice de discricionariedade com a prática destes países. Para este segundo objectivo, comparamos o índice de discricionariedade formal com o índice de patronagem proposto pelo Projecto *Party Patronage in Contemporary Europe* (Kopecký & Mair, 2011; Kopecký, et al., 2012).

Os resultados destas análises apontam para duas importantes implicações. Em primeiro lugar, esta análise sugere que os governos partidários tendem a não utilizar a totalidade das oportunidades legais que têm ao seu dispor para controlar as estruturas administrativas. Desta forma, confirma-se a expectativa de Müller (2007) de que as configurações institucionais não são suficientes para explicar o recurso à patronagem. Em segundo lugar, a análise empreendida neste capítulo sugere a necessidade de rever a perspectiva generalizada do recurso à patronagem nos países da Europa do Sul (exceptuando o caso da Grécia). O caso português é, neste contexto, particularmente saliente. Com efeito, emerge como a única democracia recente com um índice de utilização da patronagem inferior à média dos treze países analisados, contrariando a percepção de que a patronagem é uma característica acentuada da cultura portuguesa.

Tendo em conta que o recurso à patronagem não pode ser inteiramente explicado pelo seu enquadramento legal procuramos, nos capítulos sete e oito, analisar empiricamente a importância da patronagem para os governos partidários. No capítulo sete, consideramos a perspectiva de políticos, dirigentes e outros observadores

relativamente a cinco dimensões centrais: a influência partidária nas nomeações; as motivações da patronagem; o impacto da forma do governo; o papel dos partidos da oposição; e as motivações das nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais. Tratando-se de mecanismos que não são observáveis, as perspectivas daqueles agentes que participam directamente nestes processos e/ou que conhecem o funcionamento e os mecanismos subjacentes à escolha das estruturas dirigentes tornam-se uma fonte de informação incontornável.

A perspectiva dos entrevistados aponta para a considerável influência partidária no processo de nomeações. Consistente com a perspectiva teórica de Müller (2000a, p154), tal sugere que é o partido que apoia o governo que tende a ser responsável pela distribuição da patronagem. As pressões partidárias sobre o ministro relativamente à patronagem parecem advir das estruturas subnacionais dos partidos, um potencial reflexo da natureza estratárquica dos partidos políticos. Com efeito, as estruturas locais e regionais dos partidos procuram exercer influência sobre a escolha dos dirigentes, particularmente quando se tratam de cargos com importância para as políticas públicas locais. A perspectiva dos entrevistados aponta, ainda, para a saliência dos critérios de selecção relacionados com competências técnicas que, embora possa surgir em combinação com critérios de confiança política ou pessoal, é revelador da importância das nomeações para efeitos de controlo de políticas públicas. Em contraposição, a experiência no exercício de cargos de relevo nas estruturas partidárias é considerado o critério menos relevante.

Relativamente à segunda dimensão, a perspectiva dos entrevistados permite confirmar a expectativa quanto à coexistência das duas motivações da patronagem, com as nomeações a surgir associadas tanto a mecanismos de reforço da influência partidária no processo de políticas públicas, como a mecanismos de recompensa partidária, no sentido referido por Blondel (2002). Apesar da percepção quanto à coexistência da patronagem de serviço e de poder, a vertente do controlo do processo de políticas públicas parece ser mais saliente. Nos níveis hierárquicos mais elevados, a patronagem é percebida como um mecanismo que permite não apenas para assegurar a implementação de políticas públicas, mas também para contornar a inércia da máquina administrativa do Estado. Em paralelo, não é negligenciada a importância da patronagem que, enquanto mecanismo que permite minimizar a selecção adversa, tende a poder libertar os ministros das tarefas de monitorização.

Partindo da análise das perspectivas dos entrevistados procuramos, ainda, compreender até que ponto os volumes de nomeação são influenciados pela forma do governo, dadas as expectativas de que a patronagem seja um recurso mais utilizado pelos governos minoritários e governos de coligação. Os resultados apontam para a utilização estratégica da patronagem a ocorrer sobretudo durante os governos de coligação, emergindo como um mecanismo que permite a criação de equilíbrios entre os parceiros de coligação. Ao mesmo tempo, podem tratar-se de nomeações que permitem aos partidos controlar as elites dirigentes nomeadas pelos outros parceiros de coligação.

Os entrevistados sugerem, igualmente, que os padrões de nomeação podem ser determinados pela influência dos partidos da oposição. Para isso, consideramos a sua perspectiva quanto à distribuição da patronagem, distinguindo um estilo de patronagem maioritário ou proporcional. De acordo com os entrevistados, parece emergir um padrão de partilha da patronagem, que ocorre por razões estratégicas. A cooperação interpartidária permite assegurar que, em casos de alternância partidária no governo, o novo partido no governo não substitui toda a elite dirigente nomeada pelo partido cessante. Contudo, a percepção dos entrevistados aponta para que este mecanismo seja sobretudo identificável nos níveis hierárquicos mais baixos. Em paralelo, emergem outras motivações estratégicas relacionadas quer com a necessidade de aprovação de propostas legislativas, evitando bloqueios no processo de políticas públicas, quer com a força da implantação regional dos partidos da oposição.

Relativamente à última dimensão, os resultados sugerem que a politização estrutural, isto é, as nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais, tende a ser percebida como um instrumento de controlo do processo de políticas públicas, ao permitir contornar a morosidade da máquina administrativa do Estado e tornar o processo de políticas públicas mais célere. Em outros casos, a nomeação destas estruturas parece permitir adiar a articulação e resolução de determinados problemas ao mesmo tempo que se mantém uma imagem de preocupação com os temas perante os *stakeholders* das áreas sectoriais em causa.

O impacto destas cinco dimensões nos padrões de patronagem foi, igualmente, testado considerando os padrões de patronagem. Para isso, o oitavo capítulo, detém-se na análise dos dados quantitativos, que resultam da análise dos despachos de nomeação quer



para a cúpula directiva da administração pública (directão superior, intermédia e serviços periféricos), quer para gabinetes ministeriais e grupos de trabalho. A operacionalização da patronagem desta forma permite-nos distinguir o efeito de diferentes variáveis consoante o nível hierárquico em análise.

Os dados apresentados são consistentes com a perspectiva dos entrevistados relativamente à existência de um padrão de influência partidária no processo de nomeações. A influência partidária é testada considerando o impacto da alternância partidária completa nos padrões de nomeações e através do estudo do número de nomeações do mesmo indivíduo por governos diferentes. Os resultados aproximam o caso português de outras democracias europeias, onde padrões de alternância tendem a gerar aumento das proporções de nomeações. Adicionalmente, consistentes com os resultados apresentados relativamente às estratégias de recrutamento, os resultados apontam para a tendência dos partidos no governo seleccionarem indivíduos que colaboram sempre com o mesmo partido tratando-se, potencialmente, de indivíduos com provas dadas em governos anteriores.

Para compreender a dupla natureza da patronagem, são analisadas três dimensões inter-relacionadas: o efeito dos ciclos eleitorais na distribuição da patronagem; o efeito da saliência programática nos padrões de patronagem encontrados; e as estratégias de recrutamento utilizados pelos governos partidários. Os resultados apontam para a existência de diferentes motivações da patronagem tendo em conta o ciclo governativo, com a patronagem de poder a surgir de forma mais destacada no início do mandato e, inversamente, com a patronagem de serviço mais saliente nos meses finais dos governos. Com efeito, as variáveis relativas à saliência programática tornam-se tendencialmente menos explicativas no final do mandato, apontando para a existência de objectivos de captação de votos e de vantagens eleitorais. Por oposição, o controlo de políticas públicas pode ser identificado pelo efeito estatisticamente positivo destas variáveis no início do mandato. Na realidade, as etapas iniciais dos mandatos governativos – particularmente em cenários de alternância partidária completa – tendem a gerar a necessidade de imprimir novas orientações nos serviços, através da reestruturação da orgânica do aparelho administrativo do anterior executivo. Tal parece ser acompanhado por uma adaptação das estruturas dirigentes e dos gabinetes ministeriais às preferências programáticas dos ministros e do partido no governo.

A análise das estratégias de recrutamento utilizadas na selecção de indivíduos para a cúpula da estrutura dirigente aponta, também, para a existência da dupla natureza da patronagem. O recrutamento interno (isto é, de elementos que exerciam funções na máquina administrativa do Estado) é claramente predominante em todos os níveis, sendo que o caso português não diverge da tendência verificada em outros países europeus (Derlien, 1988; Rouban, 2004). O recrutamento interno tende a ser motivado por questões de controlo de políticas públicas, tratando-se de uma estratégia mais saliente nas áreas sectoriais mais importantes para os partidos no governo. Assim, esta estratégia permite assegurar o conhecimento específico do funcionamento da máquina do Estado e das áreas sectoriais específicas. O recrutamento externo permite aos governos partidários introduzir mudanças nos procedimentos da administração pública, particularmente em cenários de alternância partidária no governo e com maior diferença programática entre governos. Desta forma, é uma estratégia que é utilizada para efeitos de controlo de políticas públicas. Ao mesmo tempo, o controlo sobre estes processos é assegurado pela nomeação de indivíduos dos bancos de reserva dos partidos políticos. Com efeito, é possível que estes se tenham mantido no exercício de funções no sector privado durante o afastamento do partido no governo e que a sua nomeação corresponda a um esforço de recompensa pelo apoio prestado ao partido durante este período. Ao mesmo tempo, tal como Müller (1995, p. 65) destaca, a utilização da patronagem de forma continuada a incidir sobre os mesmos indivíduos pode criar ou consolidar a lealdade partidária, que pode ser um importante critério para minimizar os riscos de selecção adversa e riscos morais.

Este capítulo detém-se, igualmente, na análise do papel dos partidos da oposição nas nomeações para diferentes níveis hierárquicos da estrutura administrativa. Os resultados tendem a sugerir que a capacidade dos partidos da oposição na limitação do recurso à patronagem não é idêntico em todos os níveis hierárquicos que compõem a cúpula dirigente, sendo possível verificar-se que o potencial de redução das nomeações para cargos de direcção intermédia é menor do que no caso dos cargos de direcção superior e não é significativo no caso das nomeações nos serviços periféricos. Assim, os resultados apontam para um “efeito balão”, uma metáfora que ilustra a pressão limitadora dos partidos da oposição em determinados níveis hierárquicos, a qual é compensada pelo aumento da proporção das nomeações em níveis hierárquicos menos visíveis.

Este capítulo termina com a análise multivariada dos padrões de patronagem. Para esse efeito, equaciona o impacto das variáveis ideológicas, do enraizamento social dos partidos, da forma do governo, da oposição crítica e das estruturas de oportunidades nas nomeações para os diferentes níveis hierárquicos da administração pública, incluindo para os grupos de trabalho e gabinetes ministeriais. Esta análise permite verificar o impacto diferenciado de cada variável nos padrões de nomeações e, dessa forma, possibilita a identificação de motivações predominantes em cada nível hierárquico. Os resultados discutidos nesta secção apontam para a possibilidade de identificarmos a patronagem de poder nos níveis hierárquicos mais elevados, nomeadamente ao nível dos cargos de direcção superior, nos gabinetes ministeriais e nos grupos de trabalho, que emergem como estruturas fundamentais no processo de políticas públicas. As nomeações para cargos na estrutura intermédia e nos serviços periféricos, pelo contrário, parecem ser determinadas por motivações de recompensa partidária. Com efeito, a menor visibilidade destes cargos, quer perante os meios de comunicação social e, consequentemente, do eleitorado, quer perante os partidos da oposição, converte-os em cargos potencialmente utilizados como formas de recompensa partidária.

Esta tese termina com algumas notas conclusivas e com a apresentação de potenciais caminhos para a investigação futura da relação entre governos partidários e patronagem. Aqui, para além de apresentarmos e desenvolvermos as principais conclusões e contribuições deste trabalho de investigação, procuramos discutir as implicações da utilização de velhos instrumentos – como a patronagem – como solução para os desafios que se colocam aos governos partidários. Com efeito, salientamos que o recurso à patronagem pode implicar sérios riscos para a continuidade de políticas e de reformas, particularmente em cenários de alternância governativa. Destacamos, ainda, os potenciais efeitos adversos que o recurso à patronagem pode implicar na relação entre cidadãos e classe política, na medida em que estas nomeações são percepcionadas como mecanismos de colonização partidária da administração pública. Notamos, assim, que a patronagem, embora possa configurar-se como uma potencial solução para os desafios enfrentados pelos governos partidários, poderá, também, ser parte do problema em termos dos desafios da qualidade da democracia.



## Capítulo 2 – Governos partidários e patronagem

*Party government is still understudied. It refers to the insertion of parties – of some of the parties, those who choose to support the government – in governmental life. But the nature of this insertion needs to be clarified. (Blondel, 2002, p. 236)*

*There seems to be a loss of control over governmental and administrative decision-making bodies, and a growing inability of party government to carry out organized and...legitimized policies. (Wildenmann, 1986, p. 10)*

### Notas introdutórias

O modelo de governos partidários tem sido conceptualizado em termos de controlo do partido de três dimensões inter-relacionadas – controlo sobre o processo de políticas públicas, sobre a selecção da composição ministerial e sobre a distribuição de patronagem (Blondel, 2002; Cansino, 1995; Katz, 1986; Norris, 2006).

Contudo, a perspectiva do modelo de governos partidários sobre o papel da patronagem é parcelar e imperfeita. A patronagem é equacionada como um elemento constitutivo das “relações entre governos e partidos *distinto* da composição ministerial e do processo decisório” (Blondel, 1995, p. 131, *itálico nosso*), funcionando como elemento compensatório face à incapacidade dos partidos no governo de converter preferências políticas em políticas públicas (Blondel, 2002, p. 242). Este trabalho de investigação propõe-se revisitar o modelo de governos partidários e o papel específico que a patronagem pode desempenhar. Com efeito, o modelo de governos partidários assume que a patronagem é apenas um elemento *distinto*, sem o equacionar como um potencial *elemento de ligação* entre a composição ministerial, a administração pública e o processo de políticas públicas.

Neste capítulo, analisamos a literatura sobre governos partidários e discutimos o papel que tradicionalmente é atribuído à patronagem. Posteriormente, notamos como esta concepção de patronagem e dos seus objectivos é incompleta. No limite, ignora a possibilidade de se terem alterado as funções da patronagem, tendo em conta as modificações em termos sociais, económicos e políticos. Com efeito, sendo certo que as relações diádicas personalizadas e com desigualdade de poder podem ter subsistido, é expectável que possa ter ocorrido uma mudança na forma como a patronagem é utilizada.

Esta hipótese ecoa a distinção entre patronagem de poder e patronagem de serviço, salientada por Müller (2006, p. 190). Através da operacionalização desta distinção, procuramos desenvolver o argumento de que a patronagem pode servir para assegurar a responsividade do braço operacional dos governos partidários, tornando-se um potencial mecanismo de reforço do controlo partidário sobre os processos de políticas públicas.

Posteriormente, analisamos os desafios que se colocam actualmente aos governos partidários, que têm impellido os partidos no governo a criar “novos mecanismos de coordenação” (Stoker, 1998), e argumentamos que a reconfiguração da patronagem permite considerar prematuro o anúncio do fim dos governos partidários. Com efeito, o modelo de governos partidários acentua a dimensão do controlo partidário do processo de políticas públicas. Apesar de serem reconhecidos como a base do funcionamento democrático actual, os partidos são confrontados com alguns desafios que podem limitar a sua influência na coordenação e definição de objectivos políticos, tal como Mair (2008) salienta. Contudo, será possível verificarmos como os mesmos desafios, que parecem limitar a capacidade de governação dos governos partidários, criam estímulos adicionais para que seja assegurada uma coordenação central eficaz e mesmo um controlo sobre os processos de definição e implementação de políticas públicas, o que pode ser conseguido através da patronagem.

A reconfiguração do conceito de patronagem sugere a necessidade de relacionar teoricamente a patronagem de poder e de serviço com a tríade dos objectivos dos partidos políticos (Strøm, 1990; Strøm & Müller, 1999). Na quarta secção destacamos a relação que existe entre os objectivos dos partidos no governo e a utilidade da patronagem como meio para atingir esses fins. A descrição dos objectivos dos partidos afigura-se determinante por duas razões. Em primeiro lugar, ajuda a compreender que a reconfiguração da patronagem não anula a persistência de relações verticais, nas quais o partido (patrão) providencia bens tangíveis e os dirigentes (clientes) retribuem os benefícios que obtêm do patrão através de bens intangíveis como o apoio político, a lealdade e, em última análise, o voto. Em segundo lugar, a interligação entre os objectivos dos partidos e a patronagem permitirá desenvolver o argumento teórico – que será testado empiricamente – de que as duas vertentes da patronagem tenderão a manifestar-se em diferentes níveis hierárquicos, com as posições mais elevadas a servirem o objectivo de controlo de políticas públicas.

Na penúltima secção deste capítulo consideramos a importância teórica dos gabinetes ministeriais e da nomeação de grupos de trabalho para os governos partidários. Embora exista alguma tendência para considerar que a administração pública participa sobretudo ao nível da implementação de políticas públicas (Theodoulou, 1995, p. 89) – tornando a patronagem um instrumento potencialmente mais saliente no controlo desta etapa do processo de políticas públicas – a realidade é que os governos partidários têm, também, interesse em controlar a definição e identificação de problemas e da formulação de respostas para esses problemas. Tal como Peters (1996, p. 30) destaca, é nestas etapas iniciais do processo de políticas públicas que a “capacidade política do governo é mais relevante”, sendo menor a tendência para a participação da máquina administrativa. Podem preferir que a decisão e formulação tenha uma natureza mais política e ideológica e menos analítica. Neste sentido, a forma como os governos partidários buscam informação e legitimação para as etapas decisórias do processo de políticas públicas são também consideradas.

Este capítulo termina com uma análise ao potencial impacto da competição partidária na patronagem. Com efeito, embora a hipótese da reconfiguração da patronagem como um instrumento de governação possa ser alicerçada na ligação entre partidos, administração pública e políticas públicas, o maior ou menor recurso à patronagem depende (também) da competição partidária. Se, tal como os modelos de governos partidários admitem, a actividade do governo pode ser consideravelmente influenciada pela competição partidária (Wildenmann, 1986, p. 8), necessitamos de equacionar o seu impacto também ao nível do recurso à patronagem. A literatura existente – particularmente centrada em estudos de caso de democracias recentes no contexto europeu (Grzymala-Busse, 2003b, 2006; Meyer-Sahling, 2006c; O'Dwyer, 2004, 2006), ou no contexto africano (van de Walle, 2007) – tem salientado a importância da competição partidária e o grau de institucionalização do sistema partidário na compreensão das dinâmicas de patronagem, embora os resultados destes trabalhos não coincidam quanto ao impacto da competição partidária na patronagem. Por isso, na última secção procuramos rever os argumentos e resultados da investigação existente para que a informação possa ser mobilizada em capítulos posteriores.

## **Governos partidários**

É impossível compreender o processo político nas democracias contemporâneas sem compreender o papel dos partidos políticos. Estes mobilizam o eleitorado, representam os interesses da sociedade, agregam-nos, representam-nos e procuram convertê-los em decisões políticas. Exercem, ainda, importantes funções de recrutamento da elite que compõe o governo. São, por isso, centrais em democracia, e as funções que os partidos políticos desempenham sugerem a existência de importantes relações entre partidos, actores políticos individuais e cidadãos (Kitschelt & Wilkinson, 2007, p. 1). A legitimidade do sistema democrático assenta na premissa de que as funções de decisão e de implementação de políticas são controladas por partidos políticos que foram escolhidos pelo eleitorado. O reconhecimento da importância para a democracia da interligação entre cidadãos, partidos e o processo de políticas públicas promoveu, na literatura, a associação da democracia das sociedades industrializadas contemporâneas com os governos partidários. Com efeito, Schattschneider (1945, p. 1151) considera tratar-se da mais “potente forma de organização política democrática”, acima de todas as outras formas de organização democrática. Esta asserção deriva da perspectiva do autor de que apenas os partidos políticos assumem o total controlo do governo e são responsáveis pelas suas decisões políticas, influenciadas pelas suas preferências ideológicas e programáticas, as quais são submetidas à apreciação do eleitorado que lhes confere poder para as tomar.

A primeira tentativa de definição de governos partidários é de Rose (1969, p. 413). Para o autor, o conceito reporta-se à capacidade dos partidos para “traduzir a ocupação de cargos no governo no controlo operacional do governo”. Oito condições necessárias para a influência partidária sobre o governo são identificadas: (i) deve existir um partido dominante; (ii) os membros do partido ocupam importantes funções no governo; (iii) devem existir ministros em número suficiente para controlar todas as actividades pelas quais os ministérios são responsáveis; (iv) os ministros devem possuir as capacidades necessárias para gerir organizações complexas; (v) a formulação de políticas públicas deve ser feita por elementos partidários; (vi) as intenções e preferências políticas devem ser exequíveis e realizáveis; (vii) deve ser atribuída elevada prioridade à implementação de políticas públicas; e (viii) membros do partido devem ser responsáveis pela implementação de políticas públicas. A definição de Rose (1969) salienta a importância do controlo partidário sobre o processo de políticas públicas. Mais tarde, Katz (1986) reviu esta



definição e acentuou a dimensão do recrutamento ministerial, o qual é efectuado através dos partidos, assegurando, desta forma, a imputabilidade do elenco ministerial perante o eleitorado.

O modelo de governos partidários assume, por isso, a existência de uma complexa rede de delegação, que é crucial em democracia. No processo democrático contemporâneo, os eleitores delegam a responsabilidade e autoridade do processo decisório em representantes eleitos. Os partidos políticos são o veículo organizacional através do qual este processo de delegação ocorre. Eles são agentes do eleitorado, que pode controlar os partidos políticos de forma *prospectiva* – isto é, tendo em conta as opções programáticas apresentadas pelos partidos – ou *retrospectiva* – tendo em conta a avaliação dos resultados da actividade governativa anterior dos partidos (Katz, 1986, p. 41). Ao mesmo tempo que são *agentes* na relação com os cidadãos, os partidos tornam-se o *principal* do elenco governativo (Blondel & Nousiainen, 2000). Com efeito, estes partidos tornam-se responsáveis por duas importantes dimensões inter-relacionadas dos governos partidários: o controlo sobre a selecção da composição ministerial e o controlo sobre o processo de políticas públicas (Katz, 1986). Isto quer dizer que os actores políticos individuais, recrutados através dos partidos políticos, são agentes dos partidos políticos e é a estes agentes que é incumbido o controlo sobre as actividades governativas (Katz, 1986, p. 49). Neste sentido, o modelo de governos partidários assume que o partido que vence eleições pode controlar o governo (Katz, 1987, p. 4).

Contudo, o processo de delegação vai para além do executivo político e inclui, também, a administração pública, enquanto a dimensão permanente do poder executivo. Recentemente, na introdução ao volume editado por Blondel & Cotta (2000), Blondel esclarece que o conceito de governos partidários nem sempre incluiu a administração pública porque as interpretações sobre o conceito de governo eram muito estreitas. Com efeito, o entendimento mais estrito de governo associa-o ao pequeno conjunto de actores políticos individuais (ministros). Estaríamos, por isso, na presença de governos partidários, na medida em que a selecção destes ocorre através dos partidos.

Porém, um entendimento mais alargado do conceito de governo inclui a rede administrativa que opera hierarquicamente abaixo do ministro (Blondel, 2000, p. 14). Neste contexto, o conceito de governos partidários implica uma relação entre os partidos

políticos, o governo *strictu sensu* e a administração pública. Tal como Blondel (2000) esclarece, os partidos são a estrutura representativa que emana da sociedade e a estrutura administrativa permanente actua tendo em conta os interesses do governo. A ligação entre estas duas esferas é efectuada através dos governos, no seu sentido mais estreito. Esta descrição representa um maior equilíbrio entre o governo e o partido, que se coaduna melhor com a relação de interdependência e de influências mútuas entre os partidos (no governo) e o governo (Blondel, 2000). Com efeito, o modelo de governos partidários assenta na noção de interdependência entre os partidos e governos, na medida em que os partidos necessitam dos governos para transformar os seus programas em leis e implementá-las e, em paralelo, os governos necessitam de apoio parlamentar para que as suas propostas possam ser adoptadas (Blondel & Nousiainen, 2000, p. 167).

A administração pública pode constituir-se como um obstáculo ao controlo partidário do governo, o que pode ser visível sob duas perspectivas. A primeira é destacada nas definições iniciais de governos partidários. Com efeito, reconhece-se que a autonomia da administração pública representa um sério obstáculo à criação e, porventura, à subsistência dos governos partidários (Freddi, 1986; Katz, 1987, p. 7; Pasquino, 1986, p. 136). Contudo, as premissas dos governos partidários, que Katz (1986, 1987) descreve, assumem que a administração pública está sob o domínio directo dos partidos, o que pode ser conseguido por duas vias. Por um lado, tal é conseguido através da distribuição da patronagem, isto é, através da distribuição de benefícios a elementos da administração pública que a coloquem numa relação de dependência relativamente ao partido<sup>1</sup>. Em alternativa, a burocracia é assumida como “totalmente neutra” ou é caracterizada por uma “lealdade subserviente”, compatível com o modelo webberiano de separação entre a burocracia e a administração pública (Katz, 1987, p. 7). A neutralidade das estruturas administrativas minimiza a potencial rivalidade da administração pública, uma vez que estas estarão dispostas a implementar políticas às quais poderiam opor-se (Katz, 1986, p. 60).

Adicionalmente, o modelo de governos partidários sugere que a administração pública – enquanto dimensão técnica do governo *lato sensu* – promove a independência e

---

<sup>1</sup> Esta forma de assegurar o controlo da administração pública surge associada à institucionalização do “spoils system”, particularmente evidente no caso dos Estados Unidos. Freddi (1986, p. 170) também destaca esta ideia, associando-a a consideráveis perdas em termos de eficácia, para além da associação a práticas de suborno e corrupção.

domínio do governo relativamente ao partido que o apoia. Neste cenário, o partido pode infiltrar-se no governo (*strictu sensu*), mas a dimensão técnica e administrativa pode limitar a influência partidária nos processos decisórios. Tal como Blondel (2000, p. 16) destaca,

the party infiltrates the government by means of the government,  
but the government can use the bureaucracy (though cynics could  
say the bureaucracy uses the government) to limit the influence of  
the party on public decision-making.

Por outras palavras, a neutralidade da administração pública pode afectar o equilíbrio entre as três faces dos partidos políticos. Esta neutralidade pode permitir que a dimensão do partido no governo (*party in public office*) adquira uma “identidade política” própria (Blondel e Nousianien, 2000, p. 169) e, assim, ocupe uma posição dominante no seio de toda a organização partidária, nomeadamente ao nível da direcção nacional do partido (*party in central office*) ou ao nível da filiação de base (*party on the ground*) (Katz & Mair, 2002; van Biezen, 1998b).

Estas duas perspectivas sobre o papel da administração pública no modelo de governos partidários requerem uma atenção cuidada. Relativamente à primeira, é tão problemático definir-se hoje a administração pública como “neutra” ou “subserviente”, como assumir a distinção entre a política e a administração ou entre a decisão e a implementação de políticas públicas. Os estudos sobre a relação entre a administração e a política têm demonstrado que esta separação esbarra numa impossibilidade prática: os ministros não têm o conhecimento técnico especializado para decidir sobre todas as matérias, nem possuem toda a informação necessária para o processo de tomada de decisões (Aberbach, et al., 1981) sendo, por isso, necessário envolver a administração pública no processo de decisão. Adicionalmente, está hoje estabelecido na literatura sobre a administração pública o poder que esta detém nas decisões inerentes ao próprio processo de implementação, particularmente, quando o processo de formulação e decisão de políticas públicas não elimina todas as ambiguidades das leis ou dos objectivos políticos (Barton, 2008, p. 264; Meier, 1975; Page & Jenkins, 2005; Peters, 1996). E, finalmente, a margem de manobra da administração pública pode ser mais ampla quando os decisores políticos evitam tomar determinadas decisões, particularmente, se estas implicarem consequências eleitorais negativas. Neste caso, pode ser dada maior latitude à administração pública, que assume um papel eminentemente decisório e não apenas de

recipiente e de obediência aos líderes políticos (Peters, 1996). Assim, de uma forma geral, a dicotomia clássica entre a política e a administração e a neutralidade demonstraram ser princípios não aplicáveis, já que é hoje geralmente aceite que os profissionais têm um importante papel na definição de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a administração pública também não é neutra. Os agentes têm as suas próprias preferências políticas, as quais podem, também, ser influenciadas por outras fontes de poder, para além dos partidos políticos. Com efeito, um dos problemas que se coloca aos governos partidários é a existência de um conjunto de grupos de interesse, cujas preferências podem ser rivais relativamente às dos partidos no governo (Katz, 1986, p. 58). Actualmente, reconhece-se que a administração pública está inserida numa densa rede de influências – grupos de pressão, grupos de interesse e os cidadãos – em que todos procuram influenciar o processo decisório, frequentemente através da administração pública (Waterman, et al., 1998; Yesilkagit & van Thiel, 2008). Desta forma, podem reduzir o papel dos partidos no governo enquanto “canal principal” de informação e de definição da agenda política (Katz, 1986, p. 59).

Em relação à segunda perspectiva sobre o papel da administração pública nos governos partidários – respeitante à sua importância no reforço da dimensão do partido *in public office* – embora possamos assumir que a capacidade técnica e a especialização da administração pública constituem elementos que reforçam o poder do executivo relativamente ao partido, com base na perspectiva de Blondel (2000), temos necessariamente de questionar até que ponto estarão os partidos disponíveis para aceitar estas condições. Aceitá-las implica uma redução substancial da sua capacidade de “controlo operacional do governo”, na medida em que comprometem a influência partidária no processo de políticas públicas. E, com efeito, o contrário pode também ser postulado: os partidos reconhecem a importância da administração pública e o seu papel no processo de políticas públicas e procuram, *através* dela, manter-se como centrais no processo de políticas públicas.

Freddi (1986, p. 144) reconhece que o papel da administração pública tem sido marginalmente equacionado no modelo de governos partidários. Admite, ainda, que o modelo de racionalidade burocrática, suportado na dicotomia entre a administração pública e a política – que assume a sua neutralidade e a instrumentalização – se tornou obsoleto

com a quantidade e complexidade das tarefas da administração pública, decorrentes da maior intervenção pública na sociedade e na economia. Freddi (1986) considera, assim, que o “futuro dos governos partidários” (título do volume em que o autor expõe este argumento) depende de um modelo de dicotomia *alternativo* que assegure um controlo eficaz, *não nominal*, de duas importantes dimensões do modelo de governos partidários: a capacidade de resolução de problemas e a capacidade de resposta da administração pública.

Relativamente ao primeiro, Freddi (1986) revê as propriedades que a administração pública deve ter para assegurar a eficácia dos governos partidários. A capacidade de resolução de problemas pode ser assegurada pela substituição da ideia de centralização hierárquica pela atribuição de maiores poderes decisórios “to the men on the spot” (Freddi, 1986, p. 173). Adicionalmente, Freddi considera que as competências da administração pública devem ser reconsideradas. Em alternativa a uma administração pública “generalista” e “omnicompetente”, a administração pública deve ser composta por especialistas. Para Freddi, a diferenciação e a especificidade funcional permitem aos especialistas trazer novas perspectivas para o processo de políticas públicas, melhorando o desempenho dos governos partidários. Além disso, o modelo dicotómico, baseado em funcionários com competências generalistas, reforça o carácter da “hierarquia omnicompetente” (Freddi, 1986, p. 157). Ou seja, a relação entre diferentes níveis funcionais não é mediada por competências específicas, mas por um sistema de obrigações e dependência hierárquica. Consequentemente, a administração pública tende a atribuir maior importância à supressão de conflitos, resultando na sua incapacidade de inovar.

Em paralelo, o autor reconhece que a especialização funcional, a diversificação de perspectivas sobre o processo de políticas públicas e o debate de soluções políticas alternativas permitem melhorar a capacidade de resolução de problemas da administração pública, uma vez que permitem quebrar o seu monopólio da informação. Com efeito, enquanto “guardião” da interpretação da legislação, a administração pública tende a monopolizar informação, o que gera secretismo interno e identificação dos indivíduos com os valores da organização e reduz a possibilidade de um escrutínio e controlo externo.

Contudo, a análise do autor não pondera a possibilidade de um aumento dos custos de coordenação e de controlo associados à especificidade funcional e à maior participação

de agentes e de instituições no processo de políticas públicas. Este potencial dilema seria contornado pela responsividade da administração pública, que é, segundo o autor, assegurada pela congruência com os valores do sistema político.

Freddi propõe uma versão actualizada da dicotomia entre a política e a administração, adaptada à diversidade e complexidade das tarefas do governo num contexto de maior intervenção pública na sociedade e na economia, na sequência da expansão do Estado-providência. Freddi (1986, p. 174) assume teoricamente a existência de mudanças estruturais na administração pública e argumenta que estas asseguram um funcionamento “giroscópico” da administração pública, isto é, tornam-na responsiva a diferentes valores e prioridades dos partidos no governo. É, contudo, questionável até que ponto a aceitação e a sintonia relativamente a estes valores asseguram a capacidade de resposta da administração pública a diferentes prioridades políticas e a diferentes medidas políticas específicas de cada partido no governo. Embora permita compreender as mudanças estruturais da administração pública, este modelo de Freddi (1986) falha na medida em que não operacionaliza os *mecanismos* utilizados pelos governos partidários para assegurarem a sua centralidade no contexto das mudanças estruturais e motivacionais da administração pública. Nesta tese, propomo-nos aprofundar os mecanismos que os governos partidários podem utilizar para assegurar a *responsividade* e, ao mesmo tempo, a capacidade de resolução de problemas da administração pública, mantendo a sua centralidade no processo decisório.

Se retomarmos o modelo de principal-agente descrito anteriormente, assumimos que os actores políticos individuais que ocupam posições no elenco governativo são “actores partidários” (Cotta, 2000a, p. 213), isto é, são *agentes* dos partidos. No governo, eles podem actuar como um “cavalo de Tróia” para ‘conquistar’ a administração pública e assegurar que esta ‘obedece’ às suas orientações. Tornam-se, assim, o principal da administração pública e asseguraram, desta forma, o acesso dos partidos políticos a um “importante território de poder” (Montricher, 2003).

Este último elo de delegação – do governo *strictu sensu* para a administração pública – é, porventura, o mais complexo para os governos partidários, uma vez que a administração pública é responsável pela operacionalização e implementação de políticas públicas, mas os partidos que estão no governo é que são, em última análise,

responsabilizados pelas falhas que possam surgir em todo o processo de políticas públicas. A capacidade de controlo de políticas públicas dos governos partidários depende, assim, da cooperação da administração pública e, neste sentido, o próprio modelo de governos partidários depende da sua capacidade de anular ou, no limite, de minimizar potenciais problemas na relação entre o principal (partido no governo); e o agente (administração pública) (Huber, 2000; Müller, 2000b).

Não é claro, contudo, o modo como se opera esta ligação entre os governos e a administração pública. Como podem os governos partidários assegurar a “cooperação” e “lealdade” da administração pública, que Katz (1986, p. 67) reconheceu serem cruciais para a capacidade e a sobrevivência dos governos partidários? No modelo de governos partidários, a ponte entre os partidos e o processo de políticas públicas é realizada através do governo *strictu sensu*, isto é, os ministros, uma vez que se assume que é através deles que os partidos “reforçam” a sua influência e o controlo sobre o processo de políticas públicas (Blondel, 2002, p. 242). Contudo, este mecanismo de reforço pode não ser suficiente. Para assegurar a sua legitimidade, os governos partidários devem demonstrar “capacidade de resolução de problemas” (Katz, 1986, p. 46; Sjöblom, 1986, p. 74), garantir a implementação de política e a obtenção dos resultados delineados pelos elementos eleitos (Freddi, 1986, p. 147), actividades que são incumbidas à máquina administrativa do Estado.

O modelo de governos partidários requer, assim, uma revisão de modo a considerar a ligação entre governos partidários e a administração pública e os mecanismos de que o partido no governo se pode socorrer para assegurar a sua centralidade em todo o processo de políticas públicas. Tal não implica, necessariamente, a introdução de um novo elemento sob o qual se pode verificar a interdependência entre governos e partidos. Pelo contrário: o controlo operacional do governo (e da administração pública) pode ser assegurado pelo recurso à patronagem, um elemento das relações entre partidos e governos não ignorado nesta literatura sobre governos partidários.

Há mais de duas décadas que a patronagem foi equacionada no modelo de governos partidários. Contudo, a patronagem – definida como a distribuição de favores, sob a forma de empregos, contratos, ou outros benefícios materiais – foi identificada como um elemento diferente das outras dimensões de governos partidários, nomeadamente o

controlo sobre o processo de políticas públicas e a selecção do elenco ministerial (Blondel, 1995b, p. 131). Em outros estudos, a patronagem é identificada como um elemento “*alternativo*” (Cotta, 2000a, p. 214) à capacidade de controlo de políticas públicas; e, no limite, é identificada como um “*paliativo*” (Blondel, 2002, p. 253), no sentido de aliviar os possíveis efeitos negativos da incapacidade do governo de converter as suas preferências em políticas públicas, particularmente perante o eleitorado. Com efeito, a distribuição de cargos na administração pública é identificada como um mecanismo de “compensação” (Blondel, 2002, p. 242) e nunca é antevista a possibilidade de poder tratar-se de um mecanismo de “reforço” do controlo partidário do processo de políticas públicas, à semelhança da nomeação do elenco ministerial (Blondel, 2002, p. 242).

Esta tese pretende analisar empiricamente até que ponto os partidos políticos podem reconfigurar a patronagem para que esta sirva de elemento de interligação entre os governos partidários e a administração pública e, desta forma, permita aos governos partidários controlar o processo de políticas públicas. É, assim, argumentado que podem ter-se gerado importantes incentivos para que os partidos encarem a patronagem como um elemento de reforço da sua capacidade de controlo do governo.

As cinco secções que se seguem permitem clarificar o argumento central deste trabalho de investigação. Na primeira, apresentamos o conceito de patronagem, tal como tem sido considerado na literatura sobre governos partidários. Será argumentado que a visão desta literatura sobre a patronagem é “míope”, na medida em que é focada na sua dimensão de troca de favores (Blondel, 1995b, 2000, 2002) e não considera como um mecanismo de controlo que permite assegurar a “capacidade e persistência” (Katz, 1986, p. 51) dos governos partidários.

Posteriormente, consideramos os incentivos que podem ter impellido os partidos no governo a repensar a utilidade da patronagem. De seguida, analisamos a relação que existe entre os objectivos dos partidos no governo e a utilidade da patronagem como meio para atingir esses fins. Na penúltima secção, procuramos demonstrar como a patronagem pode assumir um papel distinto em diferentes etapas do processo de políticas públicas, tendo em conta as expectativas que os governos partidários têm relativamente ao papel a desempenhar pela administração pública. Embora toda a análise empreendida até este ponto esteja orientada para a análise da patronagem como um elemento das relações entre



partidos, governo e administração pública, não será negligenciada a ligação da patronagem às características do sistema partidário. Com efeito, o maior ou menor recurso à patronagem parece depender da competição partidária. Esta secção será útil, também, para capítulos posteriores, na medida em que a competição partidária ajuda a compreender diferentes volumes de nomeações ao longo do período em análise.

### ***‘Mutatis mutandis’: de “paliativo” a elemento de “reforço” dos governos partidários***

O conceito de patronagem<sup>2</sup> não é recente. De acordo com Greenfield (1977), a noção de uma relação hierárquica entre patrões e clientes – com os primeiros a oferecerem determinados benefícios em troca do apoio e lealdade do cliente – pode ser identificada no século XV, nos escritos do Infante D. Pedro de Portugal, se não mesmo antes<sup>3</sup>. Embora o conceito possa ser abordado sob diferentes perspectivas – antropológica, histórica ou política – as definições utilizadas recaem invariavelmente na existência de trocas particularizadas, não comerciais e assimétricas entre patrões e clientes. Nesta relação, o patrão goza de superioridade hierárquica relativamente ao cliente e fornece benefícios (divisíveis) ao cliente, recebendo, em troca, o apoio e lealdade deste (Shefter, 1994, p. 21).

No contexto das democracias modernas, o partido político é geralmente considerado o patrão (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Shefter, 1994; Weingrod, 1968). Os benefícios podem incluir, neste caso, cargos, títulos, contratos e licenças, subsídios e subvenções, e legislação (Müller, 2000a, pp. 142-143). Neste trabalho, centramos a análise no primeiro

---

<sup>2</sup> Apesar de sinónimos, apenas o conceito de patronagem será utilizado neste estudo, em detrimento de outros conceitos com maior tradição lexical no contexto português, como *patrocinato* ou *patrocínio*. Trata-se de uma tentativa de precisão conceptual que permite afastar o objecto de estudo desta investigação de conotações relacionadas com a origem etimológica dos outros conceitos. Na realidade, com origem na Roma Antiga, o conceito de patrocínio significava amparo, protecção auxílio que os senhores da classe superior davam às suas clientelas. Tratava-se, na altura, de uma troca de favores. A literatura portuguesa atribui estas conotações ao conceito. Camilo Castelo Branco, por exemplo, em *Maria da Fonte*, escrevia “... isto é melhor do que ser conselheiro do Tribunal de Contas – uma pechincha, sem concurso, sem instrução primária e sem o *patrocínio* do deputado local...” (Camilo Castelo Branco, 1986, *Maria da Fonte*. Edições Ulmeiro, p. 185). Também a literatura queirosiana utiliza o conceito “*patrocinato* político” para se reportar ao apoio que o Governador Civil, André Cavaleiro, daria ao protagonista, Gonçalo Mendes Ramires, de forma a assegurar a tão desejada incursão na vida política (Eça de Queirós, 1988, *A Ilustre Casa de Ramires* (2ª ed). Editora Ulisseia, p. 198).

Ao nível académico, os conceitos de *patrocinato* e *patrocínio* surgem como sinónimos de clientelismo (ver, por exemplo, Lopes, 1991a; Sobral & Almeida, 1982). Utilizar este conceito para designar o que pretendemos estudar corria o risco de associarmos as nomeações a práticas clientelares, negligenciando a potencial reconfiguração dos objectivos associados às nomeações e amplamente discutidos na literatura académica internacional (Grzymala-Busse, 2003b; Meyer-Sahling, 2006b).

<sup>3</sup> Ver o volume editado por Wallace-Hadrill (1989).

destes benefícios. Na realidade, a nomeação para cargos na administração pública é, geralmente, considerada o mais importante recurso de patronagem (Müller, 2006, p. 190).

Podemos distinguir duas importantes funções da patronagem, operacionalizadas através da distinção entre “patronagem de serviço” (“*service patronage*”) e “patronagem de poder” (“*power patronage*”) (Müller, 2006, p. 190)<sup>4</sup>. A patronagem de serviço reporta-se à distribuição de cargos em troca da lealdade do cliente fora do âmbito das funções que estes cargos implicam (Müller, 2006, p. 190). Trata-se, neste caso, de uma troca não simultânea (Landé, 1983) – uma vez que se reporta a recompensas por serviços prestados anteriormente ou em antecipação da prestação de serviços – com vista à obtenção de apoio sobretudo na arena eleitoral (Piattoni, 2001a). Neste sentido, estamos perante a dimensão clientelar da patronagem, uma vez que envolve relações entre patrão e cliente de forma diádica e vertical.

No contexto específico das relações entre governos e partidos, a patronagem de serviço surge como uma alternativa crucial em termos de competição eleitoral, uma contrapartida que é mobilizada quando os partidos não conseguem traduzir a ocupação do governo na implementação de políticas públicas (Blondel, 2002, p. 242; Kitschelt & Wilkinson, 2007, p. 2). Assim, a patronagem permite reduzir a percepção da incapacidade de controlo partidário dos governos através da distribuição de favores e benefícios particularizados para os indivíduos ou grupos de indivíduos de que o partido necessita para assegurar o acesso à arena governativa, que lhes permite aceder à possibilidade de controlo de políticas públicas e da distribuição de patronagem. Contudo, tratando-se de um “paliativo” (Blondel, 2002, p. 253), a patronagem emerge como um método que produz melhoras rápidas na relação entre o governo e o partido que o apoia, mas não elimina a causa, isto é, não elimina a incapacidade de controlo de políticas públicas.

Por oposição à patronagem de serviço, na patronagem de poder as nomeações são feitas de forma instrumental. Assim, esta ocorre quando a distribuição de cargos tem como objectivo os serviços que o nomeado pode prestar ao partido no âmbito do cargo que lhe é atribuído (Müller, 2006, p. 190). Neste contexto, a distribuição de cargos na administração pública pode tornar-se um instrumento através do qual se reforça a influência partidária no processo de políticas públicas. Com efeito, o controlo sobre políticas públicas é central no

---

<sup>4</sup> Os conceitos são originais de Eschenburg (1961).

modelo de governos partidários, na medida em que a legitimidade democrática dos governos partidários decorre do facto das funções de decisão e de implementação de políticas serem atribuídas aos partidos políticos, que são escolhidos e responsabilizados pelo eleitorado. A patronagem de poder torna-se, assim, um potencial instrumento político e um mecanismo de redução de riscos, através do qual os partidos no governo procuram obter (maior) controlo sobre “um sistema de governação cada vez mais fragmentado e balcanizado” (Flinders & Denton, 2006, p. 2).

Deste modo, para Müller (2000a, p. 157), os partidos podem beneficiar do apoio daqueles que exercem cargos relevantes na implementação de políticas públicas. Trata-se da instrumentalização de um recurso que permite aumentar a capacidade de influência dos partidos políticos no processo de decisão e de implementação de políticas públicas através da nomeação de indivíduos leais ao partido e aos seus objectivos. Neste contexto, podemos assumir tratar-se de um instrumento que assegura a criação e gestão de “redes” que se articulam (ou são articuladas pelo partido no governo) para produzir os resultados pretendidos pelo partido no governo. Entendido desta forma, o conceito de patronagem, particularmente, a patronagem de poder (Müller, 2006, p. 190), aproxima-se do conceito de *politização* utilizado na investigação comparativa sobre administração pública.

O conceito de politização tem sido associado a três fenómenos diferentes: politização enquanto participação das estruturas da administração pública no processo decisório; enquanto controlo sobre nomeações e carreiras da administração pública; e enquanto envolvimento da estrutura dirigente em actividades políticas. Relativamente à primeira dimensão – ‘funcional’ ou ‘institucional’ (Schröter, 2004, p. 55) – a politização é vista como um corolário da aproximação entre as estruturas dirigentes e política. Com efeito, a politização pode reportar-se ao papel dos dirigentes no processo de tomada de decisões, que tende a acentuar-se com a saliência da especialização da administração (semi)pública. A segunda dimensão reporta-se ao controlo político dos processos de selecção e recrutamento de dirigentes (Rouban, 2003, p. 314). Esta forma de politização não é utilizada para controlar as actividades da administração, mas para indicar a distribuição de empregos para clientelas partidárias (ver, por exemplo, Piattoni, 2001; Weingrod, 1968; Shefter, 1994; Gordin, 2002). E, por fim, a terceira dimensão descreve o envolvimento dos dirigentes em actividades políticas, como a ocupação de cargos no parlamento ou no governo. Neste sentido, o conceito de patronagem aparece relacionado com as duas

primeiras acepções de politização, na medida em que se reporta ao modo como a estrutura política procura influenciar a neutralidade ou imparcialidade da administração pública (Schröter, 2004, p. 56). Para Montricher (2003, p. 296), a politização é o nome utilizado para designar a apropriação de agências públicas pelos partidos no governo ou o fortalecimento da cúpula da administração para implementar os compromissos eleitorais dos partidos no governo. Tal como Peters e Pierre (2004, p. 2) notam,

At the most basic level, by politicization of the civil service we mean the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service.

Assim, a dupla natureza da patronagem identificada por Müller (2006) encontra ecos na literatura sobre politização. Desta forma, a literatura vai espelhando a percepção quanto à existência de determinados incentivos – associados ao crescimento económico; ao desenvolvimento social (visível, por exemplo, ao nível do aumento da escolaridade) e político – que podem gerar uma reconfiguração deste instrumento. A gradual mobilização política e social e a maior participação do eleitorado no processo político, embora não invalidem a persistência da patronagem de serviço, tendem a reduzir a eficácia de estratégias diádicas e personalizadas (Hazelkorn, 1986, p. 328), que se desenvolveram no contexto de um Estado centralizador, que gerava maiores dificuldades de acesso à informação, obrigando os indivíduos a procurarem soluções particularizadas para os seus problemas (Hazelkorn, 1986, p. 366).

Schattschneider (1945, p. 1152), numa das primeiras referências ao modelo de governos partidários, considera que a mobilização do eleitorado através da distribuição de patronagem de forma personalizada e particularizada (principalmente, pelas estruturas partidárias locais), embora possa assegurar vitórias eleitorais – especialmente em contextos com reduzida participação eleitoral – não permite uma apropriada discussão pública das propostas e decisões. Face ao desenvolvimento social e económico e a maior consciência do eleitorado relativamente aos processos de políticas públicas, é provável que os políticos interessados na distribuição da patronagem sejam incapazes de suportar a competição eleitoral, num contexto em que se requer uma “inteligente discussão dos assuntos públicos” (Schattschneider, 1945, p. 1152). Deste modo, a utilidade das formas tradicionais de patronagem tende a reduzir-se pela existência de recursos económicos e sociais que tornam o eleitorado mais atento e mais exigente; e pela existência de meios de

comunicação social mais “agressivos e intrusivos”, que colocam maior pressão para que o governo seja mais produtivo e mais eficaz (Aucoin & Heintzman, 2010, p. 245).

Assim, podem ser identificados os incentivos que geram expectativas quanto à reconfiguração da patronagem. Estes incentivos surgem relacionados com a própria natureza dos governos partidários. Na secção seguinte procuramos destacar os argumentos que têm dificultado a influência partidária sobre o governo, levando alguns autores a sugerir que estaríamos perante o fim dos governos partidários.

### ***Anúncio prematuro do fim dos governos partidários?***

O modelo dos governos partidários determina que aqueles nomeados para liderar os ministérios devem atribuir elevada prioridade à condução e à implementação de políticas públicas (Rose, 1974, p. 382). Contudo, tem-se acentuado a percepção de um declínio da influência partidária no processo de políticas públicas e, recentemente, Mair (2008, p. 212) chegou a considerar que os desafios que se colocam actualmente aos governos partidários tornam “praticamente impossível imaginar os governos partidários europeus a funcionar efectivamente ou a manter a sua legitimidade”.

Nesta secção revemos estes desafios e agrupamo-los em três dimensões inter-relacionadas: a complexificação da governação; o processo de integração na União Europeia; e o poder da cúpula da estrutura administrativa. Da análise destas dimensões, é possível concluir que a argumentação relativa à redução do poder decisório dos governos partidários sugere, em última instância, um problema acrescido de coordenação do processo de políticas públicas, com os partidos no governo a enfrentarem uma crescente incapacidade de reduzir incoerências e redundâncias nos processos de políticas públicas (Peters, 1997b, p. 56).

Contudo, será argumentado que o anúncio do fim dos governos partidários pode ser prematuro. Com efeito, a expectativa quanto à hipótese da reconfiguração da patronagem sugere a possibilidade da (re)utilização de velhos instrumentos de controlo partidário – como a patronagem – como um mecanismo para contornar os obstáculos que se colocam ao controlo partidário do processo de políticas públicas.

## A complexificação da governação

Um dos principais problemas que os governos partidários enfrentam actualmente prende-se com o acesso a informação fiável, de forma sistemática, que possa sustentar todo o processo de políticas públicas (Wildenmann, 1986, pp. 23-25). Contudo, as reformas estruturais do sector público, que têm vindo a ocorrer desde o final da década de 1970 (Hood, 1991), tendem a implicar mudanças ao nível dos centros de decisão, acompanhado por uma redução da informação disponível para os decisores e pelo aumento da complexidade da natureza das decisões (Mair, 2008; Wildenmann, 1986). Estes efeitos podem constituir-se como obstáculos ao controlo partidário sobre o governo.

A “*política de despolitização*” (Burnham, 2001) tem sido considerada como um dos principais desafios ao governo partidário. O processo de despolitização reporta-se, segundo Burnham (2001), a uma estratégia de governação que implica distanciar o processo de políticas públicas da arena política. Desta forma, é assegurada a imagem da eficácia e da credibilidade das decisões políticas, ao mesmo tempo que se protege o governo contra as consequências de políticas impopulares. Contudo, estas reformas tendem a alargar o hiato que existe entre a formulação e implementação de políticas públicas (Page & Jenkins, 2005), reforçando o papel da máquina administrativa nestes processos, em detrimento da influência partidária (Mair, 2008). Amplamente enquadrada nas reformas da Nova Gestão Pública<sup>5</sup> – já considerada uma das mais impressionantes reformas da administração pública (Hood, 1991, p. 3) – a política de despolitização corresponde a um processo criação de novas instituições, como resposta a um esforço de modernização da administração pública, visando a redução dos seus custos e dimensão (“*downsizing*”) ao mesmo tempo que se procurava promover um incremento na legitimidade (Peters, 1997b, p. 52) e na qualidade dos serviços públicos e dos processos decisórios (Pollitt, et al., 2001), através da introdução de uma lógica de mercado na gestão dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001, p. 4). A prossecução destes objectivos foi conseguida através da criação de serviços autónomos ou quase autónomos, com objectivos claros e específicos (Peters & Savoie,

---

<sup>5</sup> O conceito de “Nova Gestão Pública” surge na década de 1980 para designar o conjunto de reformas empreendidas nos países da OCDE, no final da década de 1970. Estas reformas caracterizam-se pela divisão das estruturas tradicionais em unidades semi-autónomas responsáveis pelas actividades do governo; liberdade de gestão e poder discricionários para gestores de topo; a clara definição de objectivos e metas mensuráveis; a alocação de recursos e a ligação das recompensas ao desempenho; e uma mudança de paradigma de um serviço público unitário para uma maior diversidade de condições laborais e sistemas de recompensas (Hood, 1991, p. 4).

1996, p. 282) e que funcionariam de uma forma mais eficiente e mais eficaz do que a administração pública tradicional<sup>6</sup> (Mozzicafreddo, 2001; Peters & Wright, 1996). Estes novos serviços foram criados através de processos de descentralização e de delegação de competências<sup>7</sup> e da criação de institutos públicos, com alguma autonomia de gestão<sup>8</sup> (Mozzicafreddo, 2001, p. 6). De uma forma geral, reporta-se à criação de organizações (semi)autónomas que assumem a execução de tarefas públicas e são responsáveis pela implementação de políticas públicas (van Thiel & Yesilkagit, 2011).

Este processo de agencificação surge associado a três dimensões inter-relacionadas. Em primeiro lugar, definiram-se os novos contornos da administração pública, caracterizada pela sua fragmentação, dando origem a um modelo em que se reduz, de forma significativa, a relação hierárquica entre o poder político e as estruturas responsáveis pela execução de tarefas públicas (van Thiel & Yesilkagit, 2011).

Em segundo lugar, e na sequência da anterior, este processo está associado a um alargamento dos processos de delegação, dado que é introduzida uma nova relação principal-agente. Os ministros encarregam os dirigentes da administração pública da implementação de decisões políticas e estes podem ainda delegar estas tarefas em instituições executantes – particularmente se tivermos em conta a possibilidade de subcontratação e de *outsourcing*. Alarga-se, desta forma, a “cascata” (van Thiel, 2001) de principais e agentes. Além disso, a cadeia da delegação passa a incluir agentes e instituições que operam fora da administração directa do Estado, com agentes com maior poder discricionário (Hood, 1991; Peters & Savoie, 1996), o que contribui para o enfraquecimento dos tradicionais mecanismos de monitorização hierárquica que asseguravam uma prestação de contas e uma gestão directa sobre os recursos e as actividades desenvolvidas pela administração pública (Cole, 2005, p. 323; Ingraham, 1998).

---

<sup>6</sup> A relação hierárquica entre o governo e a administração directa do Estado é envolta em fortes controlos administrativos, que limitam a liberdade de gestão da administração pública. Em última instância, a preocupação com o respeito pela legalidade das normas (Mozzicafreddo, 2001, p. 13) que regula a administração directa do Estado tende a reduzir a eficácia da implementação e a gerar dificuldades acrescidas na adaptação a novas orientações dos partidos no governo (Hood, 1991).

<sup>7</sup> Trata-se da criação de agências com objectivos específicos e altamente especializados e que, em vários países, resultou na descentralização de funções para entidades regionais (como ocorreu em várias democracias europeias, como a Áustria, Alemanha, Bélgica, Finlândia, Dinamarca e Suécia e Espanha).

<sup>8</sup> A criação de institutos públicos implica a delegação da implementação de políticas para entidades semi-públicas, substituindo, desta forma, o papel da administração directa neste processo.



Em terceiro lugar, as reformas no âmbito da Nova Gestão Pública implicaram, também, alterações ao nível das competências da cúpula da administração pública. Em particular, envolveram a atribuição de poderes discricionários de gestão aos dirigentes destas organizações<sup>9</sup>, com a definição de objectivos, a distribuição de recursos e de recompensas associadas ao desempenho (Hood, 1991). Contudo, a ambiguidade da legislação e dos objectivos de determinadas políticas podem deixar espaço de manobra para a interpretação dos dirigentes e funcionários, com potenciais implicações ao nível da implementação de políticas (Bryner, 2003). À medida que se alarga o processo de delegação de competências<sup>10</sup> (Strøm, 2000a), torna-se mais complicado para os governos controlarem o processo de políticas públicas, particularmente devido à potencial assimetria de informação entre políticos e a estrutura dirigente, que é reforçada pelo maior poder discricionário desta última.

A complexidade institucional e a fragmentação das actividades do governo dificultam a coordenação de actividades entre instituições, geram “*défices* na implementação” (Hill, 1997, p. 130) e, em última análise, podem produzir resultados diferentes dos delineados pelos partidos no governo (Wildenmann, 1986, p. 4). Estes factores podem, no limite, gerar governos partidários ‘nominais’, se as ‘rodas’ burocráticas do governo se recusarem a seguir na direcção desejada pelos partidos no governo (Katz, 1986).

Assim, de uma forma geral, as dimensões anteriormente analisadas tendem a reduzir o controlo partidário sobre a administração pública directa e indirecta. Tal é visível não apenas na dificuldade dos partidos de converterem as suas preferências em políticas públicas, mas também na criação de instituições que tendem a operar fora do alcance do governo, reduzindo as possibilidades de controlo (directo) e de *accountability*, através de mecanismos de monitorização aplicáveis (van Thiel & Yesilkagit, 2011). A maior complexidade dos processos de políticas públicas, associada à amplitude do poder

---

<sup>9</sup> A própria especialização da administração pública, decorrente destas reformas, é uma fonte de poder (Rourke, 1997, p. 181), com consequências ao nível da maior visibilidade dos dirigentes em várias arenas de governação e áreas sectoriais.

<sup>10</sup> A delegação de competências ocorre quando os indivíduos autorizados a tomar determinadas decisões políticas designam outros actores para exercerem estas funções por si. Segundo o modelo de principal-agente, ocorrem processos de delegação quando o agente tem competências específicas, informação e tempo que o principal não detém (Strøm, 2000a).



decisório dos responsáveis pela condução da implementação de políticas públicas, torna a tarefa do controlo operacional do governo virtualmente impossível (Peters, 1981, p. 63).

Neste contexto, a literatura sobre governos partidários tem sugerido a percepção de um declínio da influência dos partidos no governo no processo de políticas públicas (Mair, 2008). Embora sejam considerados os principais veículos das preferências do eleitorado em democracias consolidadas, o papel dos partidos no governo no controlo do processo de políticas públicas parece estar em declínio, num claro contraste com a crescente influência das agências governamentais e quasi-governamentais decorrente da delegação de responsabilidades e autonomização das instituições públicas (Mair, 2008).

Os governos partidários encontram-se, assim, segundo Peters e Savoie (1996, p. 281), na intercepção entre duas forças opostas:

centripetal forces, unleashed by those wishing to reinvent government, pushing the center of government to decentralize decision-making to empower managers and front-line employees; and centrifugal forces calling on the center to strengthen its capacity to coordinate policy development and implementation – and even government operations.

A patronagem pode surgir, assim, como uma potencial solução para este dilema dos governos partidários. A sobrevivência dos governos partidários depende da sua capacidade de evitar *agency losses*, ou seja, depende da sua capacidade de assegurar que, no processo de delegação de autoridade e de competências, o agente colabora com os interesses do principal – em termos do desempenho das suas funções e da informação veiculada ao principal. A pressão *centrífuga* da política da despolitização pode, assim, ser superada por mecanismos *ex ante* e mecanismos *ex post* ao processo de delegação de competências (Andeweg, 2003; Huber, 2000).

Os mecanismos *ex ante* reportam-se às estratégias empregues antes do início do exercício de funções dos dirigentes e que implicam o alinhamento de preferências entre o dirigente e o ministro (Huber, 2000, p. 399). Podem consistir na escolha e selecção dos dirigentes (Huber, 2000; Müller, 2000b); ou na modelação das suas actividades através de legislação que determine as suas actividades ou que determine a obrigatoriedade de autorização ministerial em determinadas matérias (Huber, 2000, p. 400). Naturalmente, os mecanismos *ex ante*, como a nomeação de dirigentes, permitem equacionar o elemento da confiança no processo de delegação (van Thiel & Yesilkagit, 2011, p. 789). A confiança

entre o partido no governo e a estrutura dirigente da administração pública reduz a necessidade de monitorizar as actividades dos dirigentes e parece ter impacto ao nível do compromisso e motivação do agente relativamente às orientações do principal. Permite, assim, ‘lubrificar’ todo o processo de políticas públicas.

Contudo, embora os mecanismos *ex ante* possam contribuir para o alinhamento de preferências entre ministros e dirigentes, são necessários mecanismos que possam ser aplicados após a nomeação, particularmente se tivermos em conta a possibilidade de se alterarem as preferências dos agentes após o recrutamento, o que pode criar *agency-losses* algum tempo depois da nomeação (Epstein & O'Halloran, 1994, p. 698; Strøm, 2000a, p. 270). Com efeito, a lealdade que potencialmente existe entre o agente e o principal pode sofrer alguma erosão, que pode derivar de duas fontes.

A primeira relaciona-se com a densa rede de influências em que os altos cargos dirigentes estão inseridos. Os grupos de pressão, grupos de interesse e cidadãos e os *stakeholders* específicos de cada área sectorial são rivais dos partidos políticos no controlo do processo de políticas públicas. É, por isso, expectável que procurem influenciar as actividades das instituições do sector público (Waterman, et al., 1998; Yesilkagit & van Thiel, 2008). Em segundo lugar, a relação entre dirigentes e os partidos no governo pode ser mais complexa nos casos de governos de coligação. Os ministros podem ver-se obrigados a colaborar com indivíduos com ligações ao parceiro de coligação e, nesse sentido, vêm dificultadas as possibilidades de implementar as suas preferências partidárias. A literatura sobre o modelo principal-agente tem destacado as ameaças que a existência de múltiplos agentes e principais podem representar. A existência de vários principais pode implicar *agency losses* particularmente se os principais não estiverem de acordo entre si (Huber, 2000, p. 403; Peters & Pierre, 2001, 2004). Nestes casos, o dirigente exerce a sua discricionariedade administrativa, algo que contribui para o poder das estruturas dirigentes no processo de políticas públicas.

Os mecanismos *ex post* ajudam a superar estas dificuldades. Consistem em actividades de controlo, tais como inspecções, auditorias ou fiscalizações regulares por parte dos ministros. De igual modo, o controlo e a restrição orçamental podem afigurar-se como importantes mecanismos *ex post*, uma vez que também reduzem a discricionariedade do dirigente (Derlien, 1988, p. 50; Huber, 2000, p. 401). Nos casos em que estes

mecanismos de controlo falham ou são menos eficientes, existem estruturas de incentivos que asseguram que os resultados produzidos pelo agente traduzem as preferências e opções dos políticos. Em específico, uma forma de controlo amplamente utilizada – também relacionada com os mecanismos de selecção dos dirigentes – é a possibilidade de demissão do dirigente (Andeweg, 2000b, p. 130)<sup>11</sup>.

A escolha (*ex ante*) e a possibilidade de demissão (*ex post*), por exemplo, são, por isso, importantes mecanismos para assegurar o controlo partidário sobre o governo. A crescente complexidade dos processos de governação, juntamente com o crescente número de agentes e instituições envolvidos no processo de políticas públicas, parecem ter impactos significativos ao nível das motivações nucleares para o recurso à patronagem. De facto, face a sistemas de governação complexos e autónomos, há uma crescente tendência por parte dos líderes políticos para procurarem estabelecer mecanismos de coordenação, controlando as relações que lhes permitam obter os resultados esperados (Stoker, 1998, p. 24). Os altos cargos dirigentes parecem surgir como uma potencial solução para os partidos no governo enfrentarem os crescentes problemas de coordenação. Através da nomeação de dirigentes da administração pública, os partidos no governo garantem a sua capacidade para influenciar o processo de políticas públicas e assegurar que as suas preferências são executadas.

### **O processo de integração europeia**

O processo de integração europeia constitui um dos elementos que afecta, de forma peculiar, o modelo de governos partidários. Podem ser identificados três efeitos distintos: ao nível do controlo partidário sobre o processo de políticas públicas; ao nível da dimensão programática dos partidos políticos; e ao nível da convergência em termos de regras de recrutamento de dirigentes.

Relativamente ao primeiro, a decisão política e estratégica no âmbito da União Europeia conduziu à complexidade do processo de políticas públicas. Com efeito, o complexo processo decisório supranacional e a interacção entre os governos nacionais e as instâncias europeias colocam aos governos e às administrações públicas nacionais fortes

---

<sup>11</sup> O mecanismo de demissão discricionária não existe, por exemplo, na Bélgica (Huber, 2000, p. 399) ou no Reino Unido (Maeso, 2006). Ver mais informação no Capítulo 5.

demandas em termos de uma eficaz integração entre a informação, o processo decisório e a sua implementação, dada a necessidade de transposição de directivas europeias para o contexto nacional (Mozzicafreddo, 2001, p. 29; Wildenmann, 1986, p. 18). Estas exigências tornam o partido no governo mais dependente das competências técnicas das estruturas administrativas, contribuindo potencialmente para a redefinição do papel da patronagem. Tal expectativa decorre de três aspectos. Primeiro, os partidos no governo são impelidos a procurar deter maior controlo sobre os fluxos de informação, particularmente dada a necessidade de reportar os resultados da monitorização e avaliação das políticas públicas às instituições europeias. Neste contexto, a patronagem pode permitir aos partidos no governo assegurar que este processo se efectua entre indivíduos que garantam informação de forma rápida e fiável.

O segundo aspecto reporta-se à dimensão da formulação das políticas públicas. A limitação do tempo e, porventura, do conhecimento técnico especializado de determinadas matérias com que o ministro tem de lidar no âmbito do processo de integração europeia determinam a necessidade de delegação de competências específicas para um conjunto de actores que representam o governo nas instituições europeias. Através do recurso à patronagem, os governos partidários podem assegurar que essa delegação implica indivíduos que estejam alinhados com as preferências políticas dos ministros e do partido no governo. Este aspecto é crucial, particularmente se atendermos à dificuldade com que se podem debater os ministros para alterarem as decisões da máquina administrativa na fase inicial do processo decisório no seio das instituições europeias, particularmente quando se trata de um estado-membro com menor peso relativo<sup>12</sup>. A determinação proactiva do que podem ou não fazer os funcionários nos processos decisórios da União Europeia é muito exigente, pelo que raramente acontece. Tal como Müller (2007a, p. 57) destaca,

---

<sup>12</sup> Este aspecto é crucial, uma vez que o processo decisório no Conselho da União Europeia – o órgão europeu no qual os interesses nacionais são representados – é feito através do voto por maioria qualificada. A votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia implica uma redução, pelo menos parcial, do poder dos ministros na sua capacidade de oposição a determinadas decisões políticas ao nível da União Europeia. Com efeito, tal implica que cada país detém determinado peso na votação de algumas matérias de acordo com a dimensão populacional de cada Estado-membro. Com o Tratado de Lisboa este sistema manter-se-á em vigor até 2014, altura em que o processo de maioria qualificada será obtido através de dupla maioria. Por outras palavras, para que uma decisão seja aprovada torna-se necessária a aprovação de 55 por cento dos Estados-membros e a representação de 65 por cento da população da União Europeia. As áreas decididas através deste processo têm vindo a alargar-se desde os Tratados de Maastricht e de Amesterdão (Tsebelis & Garrett, 2000, p. 13). Até à ratificação do Acto Único Europeu, em 1987, qualquer país podia bloquear a aprovação de nova legislação que afectasse os interesses nacionais e, nesse sentido, os Estados-Membros com maior resistência em alterar qualquer legislação detinham um forte poder de controlo sobre o processo decisório.

[m]inisters tend to be occupied with domestic politics and turn to decisions at the EU level only at a late stage. Hence, *de facto*, ministers have delegated downwards to civil servants the control over their jurisdiction when it comes to EU decision process.

Neste sentido, a nomeação de indivíduos alinhados com as preferências dos governos partidários para instituições europeias pode permitir aos ministros obter informação acerca do momento em que novas iniciativas políticas serão propostas, o que lhes permite concertar e definir uma posição nacional que possa ser defendida no processo decisório europeu (Kassim, 2003, p. 145). Assim, de uma forma geral, a patronagem pode assegurar o acompanhamento de todo o processo decisório e a circulação de informação, aspectos cruciais para que a adopção da legislação europeia se coadune com políticas domésticas – assegurando o interesse nacional – o que tem importantes impactos ao nível do comportamento eleitoral interno, na medida em que o eleitorado percepção a capacidade do partido no governo de defender o interesse nacional em Bruxelas (Kassim, 2003, p. 155).

Finalmente, o terceiro aspecto relaciona-se com a implementação de políticas públicas. O crescente número de áreas políticas em que a União Europeia tem vindo a intervir (Mair, 1997; Page & Wouters, 1995, p. 192; Poguntke, 2008) tem implicado o crescimento de estruturas, instituições e órgãos relacionados com assuntos europeus, amplificando os dilemas dos governos partidários que identificámos na secção anterior, particularmente no respeitante aos problemas de coordenação de políticas públicas.

O segundo efeito do processo de integração europeia reporta-se às suas implicações ao nível do posicionamento ideológico dos partidos políticos, ainda que este processo de integração não possa ser considerado de forma isolada, tal como teremos a oportunidade de demonstrar no capítulo seguinte. A substância da competição eleitoral altera-se na medida em que os partidos dominantes tendem a apresentar propostas cada vez mais semelhantes e cada vez mais enquadradas com aquelas que são as principais decisões da União Europeia (Mair, 2008; Meyer-Sahling, 2006a; Poguntke, 2008). Neste sentido, a competição eleitoral pode traduzir-se numa tendência de convergência programática dos partidos de governo e esta proximidade e a redução das clivagens entre partidos políticos é um desafio para os governos partidários (Katz, 1986, p. 59).

Contudo, mesmo aceitando o argumento de que os partidos tendem a apresentar posições ideológicas cada vez mais indefinidas e imprecisas, tal não se traduz necessariamente numa falta de vontade de controlar as estruturas do governo e da administração pública e semi-pública. Pelo contrário: dada a complexidade que a governação multi-nível imprime aos processos de governação, os partidos no governo podem ter um interesse adicional no controlo da administração pública, de forma a assegurarem a sua influência no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, a capacidade política dos partidos no governo é cada vez mais importante, sobretudo à medida que se esbatem as diferenças ideológicas entre partidos, dado que a diferenciação e a competição eleitoral tendem a deslocar-se para o debate sobre os sucessos em termos de políticas públicas, competência governativa e experiência de gestão. Este aspecto, juntamente com a complexidade do processo decisório supranacional, cria “pressões substanciais ao nível dos recursos humanos” que, para além da importância das competências técnicas, passam a necessitar de dominar técnicas de negociação ou mesmo competências linguísticas, que se tornam “bens de valor inestimável” (Kassim, 2003, p. 154). Estes efeitos sugerem, por isso, a maior pressão a que os partidos no governo estão sujeitos, com consequências ao nível da selecção de estruturas dirigentes com competências específicas, que permitam melhor articular e defender as posições dos governos partidários nacionais nos processos de decisão europeus.

Finalmente, o processo de integração europeia implica um terceiro efeito, ainda que indirecto, ao nível das reformas institucionais, com vista ao desenvolvimento de competências administrativas capazes não apenas de assegurar a gestão do processo de adesão, mas também a actuação dos Estados-membros no sistema de governação multi-nível (Goetz, 2001, pp. 1037-1038). Embora as reformas institucionais dependam da forma como os partidos ao nível doméstico aproveitaram as exigências e as oportunidades do processo de integração europeia, não é negligenciável esta influência externa ao nível da definição dos procedimentos de selecção e recrutamento da administração pública. As pressões ao nível dos recursos humanos tenderão a reflectir-se numa (re)definição dos critérios de selecção dos dirigentes, funcionando, assim, como um importante *input* para as reformas legais relativas à profissionalização e combate à partidarização do Estado (Grzymala-Busse, 2006, p. 276; O'Dwyer, 2006, p. 18).

Em suma, o processo de integração europeia emerge como um importante desafio ao controlo partidário do governo, particularmente dada a complexidade da decisão política e estratégica da União Europeia. Este processo contribuiu, também, para o aumento do poder das estruturas dirigentes, que têm assumido importantes funções no processo de políticas públicas ao nível supranacional. Na secção seguinte, detemo-nos na análise das fontes de poder das estruturas administrativas.

### **O poder das estruturas administrativas**

Em 1971, Gordon (1971, p. 30) questionava “can party government prevail amidst conditions of ever increasing bureaucratized control of politics?”. Uma das motivações para a politização da estrutura administrativa é o poder que a sua estrutura dirigente pode deter no processo de políticas públicas (Egeberg, 1999).

Os primeiros estudos sobre as estruturas administrativas no contexto europeu eram dominados pela noção da existência de uma divisão entre a estrutura política e a administração pública. Max Weber (1922) assumia que o princípio de neutralidade e de hierarquia permitiam assegurar a eficiência e eficácia da administração. Este cenário foi precedido por avanços teóricos similares na literatura sobre os Estados Unidos (Wilson, 1887). A defesa, de carácter amplamente normativo, da separação entre a decisão política e a implementação destas políticas foi, ao longo de vários anos, marcando a ciência da administração (Aberbach, et al., 1981). É no final da década de 1940 que a influência da estrutura administrativa começa a ser alvo de estudos que questionam o paradigma da dicotomia e argumentam que este negligencia a natureza política das relações entre a administração e o governo.

O trabalho de Aberbach et al. (1981) representa um importante avanço empírico relativamente ao relacionamento das estruturas dirigentes e políticas. Com base em entrevistas a políticos e dirigentes em sete países da OCDE<sup>13</sup>, o estudo reconsidera o modelo da neutralidade da administração pública e conclui que a administração pública não é dominada pela política. Com efeito, a decisão política baseia-se na informação e no conhecimento especializado dos dirigentes, bem como na capacidade da administração

---

<sup>13</sup> As entrevistas foram conduzidas entre 1969 e 1973 no Reino Unido, na França, na Alemanha, na Itália, na Holanda, na Suécia e nos Estados Unidos.

pública de obter consenso entre as clientelas específicas de cada ministério. Ao mesmo tempo, os autores concluem existir uma consistência de pontos de vista entre dirigentes e políticos relativamente à mudança da sociedade e à actividade do governo (Aberbach, et al., 1981, p. 130).

Existem três dimensões que têm sido salientadas como obstáculos ao controlo partidário do governo: a prossecução de interesses individuais, por parte dos agentes; a especialização das estruturas dirigente, associada à “debilidade das instituições de governação” (Peters, 1981, p. 62); e a relação das estruturas administrativas com a sociedade e grupos de interesse.

Relativamente ao primeiro, os teóricos da escolha pública têm salientado o comportamento racional da administração. A premissa fundamental destes teóricos é a de que os agentes da administração pública são motivados pelos seus próprios interesses (Montricher, 2003, p. 294). Tal implica reconhecer que os dirigentes da administração pública podem procurar maximizar o acesso aos recursos associados às funções dirigentes, que vão além de questões de estatuto e dos benefícios associados (Bryner, 2003, p. 307; Hill, 1997, p. 198; Peters, 1981, pp. 58-59). Com efeito, os dirigentes têm também preferências ideológicas e ideias de políticas que gostariam de ver implementadas, independentemente da disponibilidade de recursos financeiros (Peters, 1981, p. 59).

A segunda dimensão reporta-se à especialização da administração pública, associada à debilidade das estruturas de governação (Rourke, 1997, p. 181; Peters, 1981) e retoma o argumento que apresentámos na secção anterior. Tal como Freddi (1986) e Wildenman (1986) destacam, a maior intervenção do Estado na atribuição e redistribuição de riqueza, em paralelo com o crescimento do Estado-providência e a maior intervenção do Estado na organização e regulação da sociedade (Mozzicafreddo, 2001, p. 28) geram uma sobrecarga de funções que são também cada vez mais complexas. Tal tende a reflectir-se na fragmentação das estruturas administrativas. O “labirinto de instituições e de organizações” envolvidos na implementação de políticas públicas potencia uma maior indefinição quanto à responsabilidade por este processo (Stoker, 1998, p. 19). A fragmentação institucional pode transformar a administração pública num “conjunto de feudos rivais ou, no mínimo, não cooperantes” (Peters, 1981, p. 82), dificultando a



coordenação de actividades entre instituições (Hill, 1997, p. 130; Montricher, 2003)<sup>14</sup>, associados aos desvios relativamente aos objectivos dos partidos no governo. A dificuldade de coordenação dos governos partidários contrasta com o reforço do papel das estruturas administrativas no processo de implementação de políticas públicas, a etapa do processo decisório onde maior volume de modificações relativamente às intenções iniciais tende a ocorrer (Hill, 1997b). Isto torna-se mais saliente se considerarmos a ambiguidade da legislação e dos objectivos de determinadas políticas, que podem deixar espaço de manobra para a interpretação dos dirigentes e funcionários (Bryner, 2003).

A última dimensão reporta-se à relação da administração pública com grupos de interesse ou com a clientela específica da área funcional em que operam (Aberbach et al., 1981, p. 10). Uma das funções da administração pública é conhecer as perspectivas dos grupos mais afectados pelas mudanças de políticas públicas, e obter deles a informação técnica que permita antever os efeitos da legislação. Aberbach et al. (1981) entendem que se estabelece uma imagem de “equilíbrio” entre os políticos e dirigentes, na medida em que ambos participam no processo de políticas públicas. Contudo, como notámos anteriormente, a administração pública pode também articular os interesses de outros *stakeholders* específicos das áreas sectoriais em que opera, o que torna clara a desadequação da imagem da administração pública como mero executante de orientações dos governos partidários. No limite, esta função de mediador da administração pública pode orientá-la a colocar assuntos na agenda política que podem divergir das prioridades dos políticos e dos partidos no governo (Aberbach, et al., 1981, p. 13). Tal como Peters (1981, p. 81) assume,

the sheer bulk of inertia of bureaucracy, combined with its need for external political support from clientele groups, tends to fragment control and divert attention from problems of governance to problems of organizational survival.

Neste sentido, parece existir maior tendência para a diversificação dos principais da administração pública, o que pode contribuir para a perda de controlo dos governos partidários. Com efeito, a actividade das estruturas administrativas pode passar pelos

---

<sup>14</sup> Alguns estudos sobre o processo de políticas públicas têm salientado a importância do controlo das estruturas administrativas, particularmente durante a implementação, de forma a minimizar ou evitar que a implementação divirja do que foi definido. Hogwood & Gunn (1984) destacam a importância da coordenação entre os vários intervenientes e a obediência às imposições superiores. Sabatier & Mazmanian (1979) consideram essencial a minimização de interferências externas e o controlo dos actores envolvidos na implementação.

esforços para assegurar a sobrevivência das instituições que lideram, o que contribui para a percepção dos políticos relativamente à resistência das estruturas dirigentes à mudança (Rourke, 1997, p. 184).

Até que ponto é expectável que o poder das estruturas administrativas tenha impelido os partidos a repensar o recurso à patronagem? A especialização da administração pública, particularmente evidente com as reformas da Nova Gestão Pública, atribui maior discricionariedade aos gestores e dirigentes da administração pública. Para Freddi (1986), esta é uma condição essencial para que os governos partidários mantenham a capacidade de resolução de problemas. Contudo, não basta assegurar maior capacidade de decisão aos dirigentes para manter o controlo operacional do governo. Para isso, é necessário que a administração pública responda às prioridades dos partidos no governo. Ou seja, não basta assegurar a eficácia da administração pública, é necessário promover a coerência entre os valores da administração e dos governos partidários. A ligação entre a congruência e a necessidade de eficácia da administração pode ser assegurada através do controlo partidário sobre a selecção da estrutura dirigente. Tendo em conta que os dirigentes efectuem a ligação entre o governo e a máquina administrativa, a sua nomeação pode reforçar a congruência relativamente aos valores e premissas dos representantes eleitos.

### ***Os fins justificam os meios: os objectivos dos partidos políticos e a patronagem***

*At no point it is possible to speak of party government (...) without giving some consideration to individual parties and the party system. (Pasquino, 1986, p. 137)*

Da análise precedente é possível concluirmos que a utilização do mesmo mecanismo – a patronagem – embora seja identificada com a mesma forma (nomeações para cargos na administração pública) pode revestir-se de objectivos diferentes. Compreendê-los requer recuperar os objectivos dos partidos políticos. Com efeito, tal como Katz (1986, p.51) destaca, a natureza dos governos partidários é afectada pelos objectivos dos partidos e a investigação sobre a patronagem é unânime em considerar que são as motivações e intenções das nomeações que definem a lógica da patronagem (Meyer-Sahling, 2006c, p. 277). Nesta secção, analisamos os objectivos dos partidos políticos e procuramos compreender de que forma estes objectivos podem afectar a utilização da patronagem.

Para Strøm & Müller (1999), os partidos têm três objectivos: obtenção e votos, cargos e controlo de políticas, gerando, assim, três tipos de partidos, consoante a sua prioridade em termos de objectivos: *vote-seeking*, *office-seeking* e *policy-seeking parties*. Naturalmente, a separação entre os objectivos dos partidos pode ser operada apenas de forma analítica, uma vez que os diferentes objectivos tendem a coexistir, não existindo partidos puramente orientados para a obtenção de votos, controlo de cargos ou de políticas (Strøm, 1990; Strøm & Müller, 1999). Não obstante, esta classificação permite uma avaliação mais clara da natureza da patronagem, possibilitando uma compreensão mais fina da sua mecânica e lógica.

## Votos

Para Downs (1957), o objectivo central dos partidos é a maximização do apoio eleitoral. Os partidos *vote-seeking* procuram obter sucesso eleitoral que permita ao partido exercer um papel no governo. Para isso, o apelo eleitoral destes partidos é mais amplo, com posições moderadas, de forma a maximizar as possibilidades de vitória eleitoral. Neste contexto, o controlo de políticas surge como um instrumento para vencer eleições (Downs, 1957, p. 159).

Grande parte da literatura sobre patronagem considera-a um instrumento de troca para a obtenção de apoio eleitoral (*vide, inter alia*, Kitschelt & Wilkinson, 2007; Komito, 1984; Piattoni, 2001a; Weingrod, 1968). Neste cenário, a obtenção de apoio eleitoral faz-se através da vertente clientelar da patronagem, que envolve relações diádicas entre o partido no governo e os eleitores. O acesso aos recursos do Estado é central para que os partidos consolidem as suas bases de apoio eleitoral sendo, neste caso, um meio para atrair apoiantes (Sorauf, 1960; Weingrod, 1968). É nesse sentido que a patronagem é identificada como um mecanismo que permite ancorar novos partidos no sistema partidário (Kopecký & Mair, 2006); manter o apoio dos militantes do partido (Blondel, 2002); e consolidar a organização do partido face ao enfraquecimento da ancoragem social (Katz & Mair, 1995). Uma vez que se trata de uma estratégia de incentivo para a maximização de votos durante as eleições (Bearfield, 2009), a vertente clientelar da patronagem deve centrar-se nos períodos de eleições e campanhas eleitorais.

O recurso à patronagem como forma de obtenção de votos gera claras expectativas em termos de motivações e formas de patronagem. Em primeiro lugar, a patronagem torna-se uma forma de recompensa – seja *ex ante* ou *ex post* ao voto – para os apoiantes do partido, com a ocupação de cargos na estrutura administrativa do Estado a revelar-se um incentivo para o (continuado) apoio ao partido. Neste caso, é expectável verificar-se o predomínio de patronagem de serviço, dado que os cargos são distribuídos com vista à obtenção de apoio em outras arenas, nomeadamente a eleitoral.

Embora seja um meio para atingir um fim – obter cargos, assegurar contribuições financeiras ou apoio nas actividades de campanha dos partidos (Bearfield, 2009, p. 65) – a busca activa de votos pode colidir com os objectivos de controlo de políticas públicas ou de cargos – por exemplo, se o controlo de políticas públicas ou o controlo de cargos se revelarem prejudiciais ao objectivo de conquista de votos (Strøm, 1990, p. 573; Strøm & Müller, 1999, p. 9; Warner, 1997)<sup>15</sup>. A própria utilização da patronagem (de serviço) – particularmente se associada a uma menor tendência para o escrutínio das competências do indivíduo colocado na administração pública – pode revelar-se prejudicial para a arena eleitoral, uma vez que a opção de voto pode ser influenciada pela qualidade do processo de decisão e de implementação de políticas públicas. Neste sentido, o objectivo de maximização do apoio eleitoral gera expectativas relativas à “*profundidade*” das nomeações (Strøm, 2000b, p. 200), isto é, em termos dos níveis hierárquicos da administração pública atingidos pela patronagem de serviço. Com efeito, as nomeações como instrumento de agregação de apoio tenderão, teoricamente, a ocorrer nas posições hierarquicamente mais baixas, uma vez que estas são uma maneira potencialmente mais eficiente de ampliar o apoio eleitoral num contexto de sufrágio universal e igualitário<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo, tratando-se de posições tendencialmente menos visíveis perante o eleitorado e com menores implicações em termos do controlo de políticas públicas, tendem a não prejudicar a imagem do partido perante o eleitorado em eleições posteriores.

---

<sup>15</sup> Embora os partidos possam procurar o controlo de cargos para adquirir vantagens relacionadas com a competição eleitoral, estudos empíricos têm notado que a incumbência pode ser uma desvantagem em termos eleitorais, na medida em que as responsabilidades e as opções enquanto incumbentes podem determinar derrotas eleitorais (ver, por exemplo, Rose & Mackie, 1993).

<sup>16</sup> Apesar de se tratarem de cargos com níveis remuneratórios menos atractivos, são posições relevantes, que permitem maximizar o valor das trocas. Podem permitir ao nomeado para estas posições retirar outros benefícios do exercício do cargo. Adicionalmente, e particularmente em contextos de transição, seguidos de elevadas taxas de desemprego, a atracção destes cargos não é negligenciável (O'Dwyer, 2006, p. 22).

Em termos de critérios para as nomeações, a lealdade partidária (que pode traduzir-se na filiação partidária) torna-se um importante critério de selecção para os partidos *vote-seeking*, dado poder ser considerado um indicador de confiança relativamente à opção de voto. Da mesma forma, a proximidade pessoal ao patrão responsável pela nomeação pode também ser um indicador dessa lealdade.

## Cargos

Os partidos políticos motivados para a obtenção de cargos e controlo do executivo procuram maximizar os benefícios privados de cargos políticos, com nomeações para cargos governamentais e subgovernamentais (Strøm, 1990, p. 567; Strøm & Müller, 1999, p. 5). No entanto, tal como Strøm & Müller (1999, pp. 5-6) destacam, embora seja consensual que o controlo de cargos no governo seja um objectivo dos partidos, a literatura existente não é clara relativamente às motivações para este objectivo. Tal pode dever-se ao valor *intrínseco* da ocupação do governo ou ao valor *instrumental* associado aos cargos, que se prende com a possibilidade de controlar políticas públicas ou com a possibilidade de retirar benefícios da incumbência para obter futuros ganhos eleitorais.

A distinção entre o valor *intrínseco* e o valor *instrumental* do controlo do governo tenderá a reflectir-se em diferentes motivações para a patronagem (Andeweg, 2000). O valor *intrínseco* do controlo do governo (e das nomeações) sugere a consideração da ocupação dos cargos como um fim em si mesmo ou como o objectivo último dos partidos, materializado na maximização do acesso ao governo, através do controlo de posições no elenco governamental que lhes permita, por essa via, nomear outros indivíduos para posições de relevo (Andeweg, 2000b, p. 120) e, porventura, distribuir outros recursos de patronagem, se utilizarmos o conceito de uma forma abrangente. Neste contexto, as nomeações tornam-se um fim em si mesmo (Andeweg, 2000b; Blondel, 1995b)<sup>17</sup>: assegurar o controlo de cargos na administração pública. Estes podem ter um valor intrínseco superior ao valor dos cargos no elenco governativo (Strøm & Müller, 1999), particularmente dada a evidente dilatação de posições disponíveis. Adicionalmente, estas posições na cúpula directiva podem assumir uma importância estratégica em “sistemas

---

<sup>17</sup> Para Blondel (1995), esta é a dimensão do “patrimonialismo partidário”, que ocorre quando o partido no governo procura obter vantagens pessoais para membros do partido, através da distribuição de cargos na estrutura administrativa.

cartelizados” (Koole, 1996, p. 508), uma vez que a partilha de cargos com os partidos da oposição ajuda a diluir a distinção entre “insiders” e “outsiders” e, consequentemente, a mitigar os efeitos da competição eleitoral (Katz & Mair, 1995), na medida em que ambos podem partilhar os recursos do Estado.

O valor *instrumental* do controlo de cargos sugere a sua interconexão com os objectivos de obtenção de votos ou de influência e controlo sobre o processo de políticas públicas. Relativamente ao primeiro, a distribuição de cargos com vista ao sucesso eleitoral requer, primeiramente, o acesso aos cargos que permitam a distribuição de patronagem (Sorauf, 1959, p. 118)<sup>18</sup>. O valor instrumental dos cargos acaba por constituir-se com um “recurso organizacional” (Kopecký, et al., 2011), isto é, emerge como um instrumento para a construção de redes organizacionais para os partidos, através da distribuição de cargos na administração pública e semi-pública (Bearfield, 2009; Goldston, 1977; Müller, 2006; Sorauf, 1959; Wilson, 1961).

A patronagem serve, neste sentido, uma importante função organizacional, cumprindo essencialmente dois objectivos. Em primeiro lugar, a distribuição de cargos na administração pública estimula a cooperação intra-partidária e pode promover a coesão de diferentes facções partidárias, ao afectar a distribuição de poder dentro do partido e entre as diferentes divisões internas (Müller, 2000a, p. 158; Sorauf, 1959). Em segundo lugar, a distribuição de cargos pode constituir-se como uma estratégia de “angariação de fundos”, uma vez que os detentores dos cargos podem ser impelidos a contribuir com parte do seu rendimento mensal para as estruturas partidárias (Ware, 1996).

Os partidos intrinsecamente *office-seeking* valorizam sobretudo a patronagem de serviço, que assegura a distribuição do “prémio” final – cargos – entre apoiantes e membros do partido que vence as eleições (Laver & Schofield, 1990, p. 40). As nomeações para cargos na administração pública tendem a ocorrer por razões partidárias ou por proximidade pessoal, e são, essencialmente, motivadas por considerações de recompensa (Laver & Schofield, 1990, p. 166). Tal como verificámos anteriormente, a lealdade pessoal é, também, um critério relevante na selecção de estruturas dirigentes no caso dos partidos

---

<sup>18</sup> Sorauf (1959, p. 118) considera que é necessário poder político para se atingir maior poder. Os partidos fora do poder necessitam de novas reservas adicionais de poder (como a patronagem) que apenas o acesso aos cargos pode assegurar. E, nesse sentido, a patronagem tem importantes implicações ao nível do sistema de partidos – uma vez que permite a consolidação do poder dos partidos com acesso às arenas de governação – e mesmo ao nível da alternância dos partidos no governo.

*office-seeking*. Com efeito, à semelhança dos partidos *vote-seeking*, as nomeações são motivadas pela recompensa por lealdade partidária ou serviços prestados ao partido e os critérios reflectem a natureza diádica, personalizada e particularizada da patronagem de serviço. Nesse sentido, configura-se como um critério com uma natureza substancialmente diferente da utilização do conhecimento pessoal no caso dos partidos motivados para o controlo de políticas públicas, como veremos na secção seguinte. A distinção entre o recurso à patronagem para obtenção de votos e o controlo de cargos tenderá a surgir ao nível da profundidade das nomeações: o controlo de cargos tenderá a gerar incentivos substancialmente maiores para a ocupação dos cargos mais elevados da hierarquia da administração pública, onde os benefícios são superiores.

### **Controlo de políticas públicas**

Os partidos *policy-seeking* visam poder influenciar, de forma significativa, as políticas públicas. A investigação empírica sobre os governos partidários tem destacado que a principal *raison d'être* da actividade governativa é o controlo de políticas públicas (Blondel & Nousiainen, 2000, p. 161), que implica não apenas a capacidade de orientar as escolhas políticas para as preferências do partido, mas também a capacidade de assegurar que essas preferências são implementadas (Strøm & Müller, 1999, p. 7), algo que pode ser dificultado pelo hiato existente entre a formulação e implementação de políticas públicas (Page & Jenkins, 2005). Este hiato decorre quer da impossibilidade dos ministros participarem directamente na execução de políticas públicas, quer do conhecimento especializado das instituições responsáveis pela implementação, reduzindo a capacidade de controlo ministerial sobre os processos de implementação de políticas públicas, que é amplificada pela incapacidade de aplicação dos mecanismos tradicionais de monitorização hierárquica.

Embora as motivações relacionadas com o voto e a distribuição de cargos tenham tradicionalmente dominado as análises da patronagem, uma vertente mais recente da literatura tem salientado o recurso às nomeações como uma potencial forma de controlo das políticas públicas (ver, por exemplo, Andeweg, 2000b; Bearfield, 2009; Meyer-Sahling, 2006b).



Para os partidos *policy-seeking*, a patronagem pode ser um instrumento de governação (Meyer-Sahling, 2006c, pp. 275-276). Com efeito, as nomeações para cargos na estrutura dirigente podem facilitar a implementação de seus objectivos políticos. A formulação, desenvolvimento e a manutenção de políticas públicas são cada vez mais actividades desenvolvidas pela estrutura administrativa (Page & Jenkins, 2005). Neste sentido, os partidos políticos não estão apenas preocupados com a distribuição de cargos de governo, mas também com as nomeações para posições chave nos ministérios, de modo a ter algum controlo sobre a estrutura dirigente e, assim, ver os seus objectivos de políticas públicas implementados (Andeweg, 2000b). Como nota Müller (2002),

this requires political executives who are both loyal to party goals and effective administrators and, closer to the end of the policy 'line', policy implementers who are both able and loyal to their political masters.

Assim, a patronagem garante vantagens essenciais ao partido no governo, não tanto em termos de subsídios e de outras formas de apoio, mas na medida em que permite aumentar a capacidade de controlo partidário sobre todo o processo de políticas públicas, uma vez que lhes permite controlar os fluxos de informação provenientes de vários quadrantes do domínio político-estatal (Kopecký & Mair, 2006; Meyer-Sahling, 2006c).

O objectivo de controlo de políticas públicas tende a resultar numa natureza substancialmente distinta da patronagem. Em específico, tenderá a gerar patronagem de poder, centrada em cargos que podem influenciar a orientação política e a sua execução. O retorno esperado da distribuição destes cargos está directamente relacionado com a posição para a qual o indivíduo foi nomeado. Neste cenário, a motivação para a patronagem radica na obtenção de poder e informação adicional sobre o processo político e, nesse sentido, o perfil dos nomeados tende a ser caracterizado pela competência profissional, que coexiste com considerações políticas ou pessoais, que são cruciais para o alinhamento de preferências entre políticos e dirigentes. O conhecimento pessoal adquire contornos específicos para os partidos motivados para o controlo de políticas públicas. Com efeito, permite aos elementos com poder de nomeação reconhecer as competências específicas do nomeado e a sua potencial adaptação ao cargo e às exigências que lhe são inerentes. Adicionalmente, emerge como critério de selecção a importância do indivíduo para a área sectorial ou o conhecimento específico que detém sobre determinada política relevante



para o partido no governo. Neste sentido, trata-se, novamente, de um critério significativamente diferente do critério da simples lealdade partidária.

O objectivo de controlo de políticas públicas sugere, igualmente, uma reclassificação normativa do conceito de patronagem. Este tem sido associado (se não mesmo confundido) com o clientelismo e a corrupção. No entanto, o objectivo de controlo de políticas sugere que a patronagem pode servir para reforçar a responsabilização vertical e reduzir os custos de delegação de competências, na medida em que facilita a implementação das preferências políticas dos partidos no governo.

Em suma, podemos esperar encontrar diferentes tipos de patronagem de acordo com os diferentes objectivos partidários, tal como sistematizamos na Tabela 2.1. De acordo com o que delineámos anteriormente, também a profundidade das nomeações e os critérios de escolha podem variar de acordo com os objectivos dos partidos.

**Tabela 2.1 – Objectivos dos partidos e natureza da patronagem**

		<i>Natureza da patronagem</i>		
		<i>Motivações</i>	<i>Profundidade</i>	<i>Natureza das nomeações</i>
<i>Objectivos dos partidos</i>	<i>Votos</i>	Recompensa	Elevada	Lealdade partidária e conhecimento pessoal
	<i>Cargos</i>	Recompensa	Reduzida	Lealdade partidária e conhecimento pessoal
	<i>Políticas</i>	Controlo	Reduzida	Profissionais, políticas e pessoais

(Jalali et al., 2012; Jalali & Silva, 2013)

Os diferentes objectivos dos partidos políticos tendem a gerar motivações diversas para a patronagem. E a diferença entre as motivações de recompensa e de controlo – que reflectem a distinção entre patronagem de serviço e de poder – se não é manifesta ao nível da hierarquia dos cargos distribuídos, torna-se saliente em termos das competências e do perfil dos profissionais que ocupam estas posições.

Esta análise permite contestar a premissa de Strøm (2000b, p. 201) de que o declínio do critério da proximidade partidária – que o autor identifica na selecção de indivíduos para a cúpula de instituições como os bancos centrais – é um “golpe devastador” nos governos partidários. Com efeito, o que a análise precedente pretende clarificar é que o controlo partidário sobre a administração pública e semi-pública não ocorre (necessariamente) por via do recrutamento de membros do partido. Os partidos *policy-*

*seeking* e a própria sobrevivência dos governos partidários requerem uma renovação dos critérios de selecção: mais do que a filiação partidária, a continuidade dos governos partidários requer competências técnicas e um conhecimento pessoal do nomeado que permita avaliar as suas preferências políticas, para que estas possam estar alinhadas com as preferências dos governos partidários.

O exemplo dos mandatos de Thatcher é indicador da escassa importância da filiação partidária no processo de escolha de dirigentes. Durante os seus mandatos, as nomeações ocorriam não devido à filiação partidária no Partido Conservador, mas porque as preferências dos nomeados se encontravam alinhadas com o programa de reformas radicais pretendido para o sector público (Peters & Pierre, 2004, p. 2). Da mesma forma, a filiação partidária não parece ser relevante também na Holanda (Meer, 2004) nem mesmo na Suécia (Pierre, 2004). Nestes casos, notam os autores, mais importante do que a dimensão da filiação partidária é a existência de compatibilidade no que respeita a visões, preferências e estratégias políticas. Assim, a complexidade da governação, juntamente com a crescente pressão por parte de eleitores e dos meios de comunicação social, impelem os partidos a privilegiarem o recrutamento de competências específicas nas várias áreas sectoriais. Finalmente, a lealdade pessoal (a qual pode passar pelas redes partidárias) pode assumir um papel crucial no processo de selecção, já que pode ser assumido como um atalho para a lealdade do nomeado (Geddes, 1994, p. 147).

Na secção anterior procurámos demonstrar a potencial reconfiguração da patronagem e identificámo-la como um instrumento que pode permitir assegurar o controlo dos governos partidários sobre a máquina administrativa – a dimensão permanente do governo – e, desta forma, sobre o processo de políticas públicas. Esta secção deteve-se na análise da relação entre os objectivos dos partidos e o seu comportamento no governo, particularmente ao nível das motivações para o recurso à patronagem, e ao nível das características dos indivíduos nomeados. Nesta secção, pudemos concluir que esta reconversão da patronagem tenderá a reflectir-se, em termos práticos, no controlo do topo da hierarquia, com os partidos a revelarem menor interesse em utilizar os cargos hierarquicamente mais baixos da administração pública para esse efeito. Adicionalmente, o controlo do processo de políticas públicas parece requerer competências específicas, embora o conhecimento destas competências possa partir das redes pessoais dos membros do governo.

### ***O (outro) braço operativo dos governos partidários***

*Problem-solving ‘capacity’ in the strict sense refers to the governing orientation of the parties, but capacity cannot be assessed entirely independently of the ways in which problems are presented in the first place. (Smith, 1986, p. 217)*

*Thus, partisan control has begun to erode towards both ends of the chain of national policy-making. (Strøm, 2000b, p. 201)*

Tal como destacámos em secções anteriores, são os partidos que estruturam o processo político e o apresentam ao eleitorado nos seus programas eleitorais, apresentando as suas orientações e políticas consideradas prioritárias. Depois das eleições, o partido vencedor procura converter os seus programas em políticas e procura implementá-las. Como notam Caul & Gray (2000, p. 208),

*In practice, this move from policy presentation to policy implementation provides an integral bridge in the representation process. Conceptually, this translation also represents the link from the role of parties in the electorate to the role of parties in government.*

A patronagem tem um papel distintivo nas democracias representativas contemporâneas. Com efeito, a patronagem de serviço assegura o papel dos partidos no eleitorado – tal como o modelo de governos partidários tem, tradicionalmente, salientado – e a patronagem de poder pode assegurar a centralidade dos partidos no governo e, particularmente, no processo de políticas públicas. Neste contexto, é crucial salientar que, embora a patronagem de poder seja equacionada como um instrumento de governação, ela pode coexistir com a patronagem de serviço. Na realidade, os dilemas que apresentámos em secções anteriores – a complexificação ao nível dos órgãos, serviços e agentes do Estado; e a governação multi-nível – sugerem, também, um alargamento das “estruturas de oportunidades” (Strøm, 1990, p. 579) para a patronagem de serviço, uma vez que se reflecte num acréscimo do número de cargos que os partidos podem utilizar para efeitos de recompensa, acompanhado por regras que admitem margem de manobra para este efeito (Cole, 2005). É nesse sentido que Weingrod (1968, p. 383) conclui que a patronagem adquire maior importância à medida que se alargam as actividades do Estado.

O mesmo efeito pode ser identificado relativamente às estruturas da União Europeia. As posições na máquina administrativa da UE são uma potencial arena de oportunidades para a patronagem de serviço, devido à prática de “parachutage” (Kassim, 2003; Poguntke,

2008), que se define pela canalização de indivíduos que deixam de exercer funções na administração pública doméstica, sendo recompensados com a atribuição de cargos nas instituições supra-nacionais.

A patronagem de poder coexiste, assim, com os esforços de “colonização partidária” (Müller, 2006, p. 198), que se reflecte na existência de trocas directas e particularizadas entre os partidos no governo e os indivíduos que são nomeados. No limite, estas práticas de recrutamento clientelares permitem que o desempenho das funções possa estar orientado para o pagamento de favores, com evidentes limitações ao nível da objectividade do exercício de funções dirigentes (Mozzicafreddo, 2002). Ao mesmo tempo, a rotatividade no exercício dos cargos dirigentes tende a limitar o seguimento continuado dos processos e uma “leitura atenta e conscienciosa dos *dossiers*”, além de afectar negativamente a “necessária *memória administrativa*”, uma vez que impede a “acumulação de diagnóstico, normas e procedimentos de actuação” (Mozzicaffredo, 2001, pp. 13-14). Estes efeitos, combinados com a persistência de práticas de recrutamento clientelar, tendem a retirar a eficácia à administração pública, com evidentes implicações para a capacidade de resolução de problemas dos governos partidários. Neste cenário, a patronagem – especificamente a patronagem de serviço – não é a solução para os governos partidários, mas pode converter-se num problema.

Ao mesmo tempo, os governos partidários não se esgotam na “capacidade de resolução de problemas” da administração pública. Com efeito, a eficácia dos governos partidários não depende unicamente da sua capacidade de assegurar a implementação de políticas públicas, mas também no controlo sobre a definição e identificação de problemas e da formulação de respostas para esses problemas. E nem sempre a preocupação com as etapas iniciais do processo de políticas públicas se converte em medidas a implementar. Os partidos podem simplesmente pretender “lidar” com os problemas (Sjöblom, 1986, p. 79; Smith, 1986, p. 219). Tal pode implicar a criação de dilemas para justificar (legitimar) determinadas actividades (Sjöblom, 1986, p. 79). Em alternativa, podem procurar retirar determinado assunto da agenda política (embora tal possa depender da competição partidária) ou dificultar ou adiar a articulação do problema; e, finalmente, os partidos podem manter o debate sobre determinado problema, evitando que este seja solucionado por razões estratégicas – particularmente se considerarem que o assunto pode gerar o apoio de grupos específicos para o partidos (Smith, 1986. 220).

Contudo, Strøm (2000b, p. 201) considera a existência de sinais de erosão do controlo partidário sobre a etapa da formulação de políticas públicas, visível, por exemplo, através do crescente número de independentes – particularmente evidente nas décadas de 1980 e de 1990 e exemplificada com os casos da Áustria, Finlândia, Itália e França e, como notaremos, no capítulo seguinte, com o caso português a encaixar este perfil (Lobo, 2005a). Mas é possível que a independência do governo relativamente ao partido ao nível da composição do executivo ministerial seja compensada pela nomeação de indivíduos que operam na “sombra do ministro” (Rose, 1971), potencialmente reforçando o controlo partidário sobre o processo de iniciação e formulação de políticas públicas. Assim, a patronagem pode revelar-se um importante instrumento quer para a capacidade de resolução de problemas – tal como argumentámos anteriormente – quer para a capacidade de lidar com os problemas.

Neste contexto, deve ser considerada a forma como os governos partidários buscam informação e legitimação para as etapas decisórias do processo de políticas públicas. Com efeito, as etapas iniciais do processo de políticas públicas – definição da natureza do problema a ser resolvido; a colocação do assunto na agenda do governo; e a formulação de respostas para os problemas identificados – são igualmente cruciais para os governos partidários.

Analisamos, por isso, nesta secção o papel da patronagem nas etapas iniciais do processo de políticas públicas – particularmente, a formulação e legitimação – nas quais os partidos podem ser apoiados pelos gabinetes ministeriais e por grupos de trabalho. Estas estruturas poderão desempenhar funções ligeiramente distintas. Enquanto os gabinetes ministeriais asseguram importantes funções de *coordenação* horizontal (interministerial) e vertical (entre o ministro e a cúpula da estrutura dirigente), os grupos de trabalho e estruturas de missão desempenham importantes funções ao nível da *legitimação* das opções políticas dos governos partidários. Dadas as suas implicações em termos da análise empírica a que procederemos em capítulos posteriores, revemos, de seguida, a literatura sobre as funções dos gabinetes ministeriais e importamos para a literatura dos governos partidários o conceito de “politização estrutural” utilizado na literatura sobre administração pública. De uma forma geral, estas nomeações sugerem a existência de esforços no sentido da expansão do braço político do governo (Aucoin, 2010), reflectindo a importância da

formulação e legitimação de políticas públicas para a capacidade política dos governos partidários (Maley, 2010; Peters, 1996).

Os gabinetes ministeriais são compostos por um conjunto de assessores, adjuntos e secretários que colaboram directamente com os ministros de que dependem e exercem importantes funções no processo de políticas públicas (Rose, 1971). São núcleos que combinam competência e lealdade na identificação de problemas, na definição de políticas e nas decisões diárias dos ministros (Walgrave, et al., 2004). Além disso, são os membros dos gabinetes que preparam projectos dos seus ministros, formulam compromissos que o ministro pode propor e preparam a posição dos ministros nas reuniões parlamentares (de Winter, 2006, p. 15), deixando margem para que o ministro fique com os créditos das políticas desenvolvidas (Müller, 2007b). Tal como Eichbaum & Shaw (2010, p. 456) destacam, os gabinetes ministeriais desempenham importantes funções:

broadening the advice base, increasing ministers' options, testing officials' advice, and democratizing processes by providing an additional point of entry for external policy actors.

Além disso, podem desempenhar importantes funções em termos de coordenação horizontal, particularmente quando os governos são formados por mais do que um partido. Para além da coordenação horizontal, os gabinetes ministeriais funcionam como extensões do braço do ministro nos departamentos pelos quais o ministro é responsável, assegurando, assim, a coordenação vertical (Maley, 2000, p. 468).

Tal como Eichbaum & Shaw (2008, pp. 343-344) salientam, os gabinetes ministeriais tendem a combinar a dimensão técnica com a dimensão partidária e a nomeação dos membros dos gabinetes ministeriais permite revestir as fases iniciais do processo de políticas públicas de considerações partidárias. Ao mesmo tempo, o exercício de funções nos gabinetes ministeriais pode funcionar como uma “antecâmara para chegar aos cargos dirigentes” (Brans, et al., 2006; Nunes, 2003, p. 39), o que pode fortalecer o controlo sobre os processos de implementação de políticas públicas. Com efeito, a passagem por gabinetes ministeriais ajuda na aquisição de “*political craft*” (Goetz, 1999, p. 148), isto é, a desenvolver a capacidade de reconhecer as implicações de determinada opção política e a capacidade para analisar determinado assunto específico no contexto próprio do programa do governo.

Contudo, vale a pena salientar que os dirigentes da administração pública também podem participar na formulação de políticas públicas, particularmente quando se tratam de ajustamentos incrementais que dependem da avaliação e *feedback* relativos a medidas anteriores. Contudo, o grau de envolvimento dos dirigentes da administração pública nem sempre é elevado e pode depender de alguns factores: da necessidade de contornar a indiferença da administração pública face a novas prioridades políticas; se os ministros considerarem existir falta de capacidade de resposta às suas orientações políticas; e nos casos em que o ministro não pode substituir um dirigente em determinados serviços que seja crucial para o desenvolvimento e implementação de determinada política. O caso do Reino Unido é paradigmático neste domínio: os partidos no governo procuram controlar a burocracia de forma a garantir que a administração pública implemente as prioridades políticas do partido no governo (Sausman & Locke, 2004). Com efeito, o exercício de funções dirigentes de forma permanente e neutra parece gerar alguma desconfiança relativamente à administração pública, que é percepcionada como não sendo responsiva face a diferentes prioridades dos partidos no governo (Fawcett & Gay, 2010). A desconfiança do serviço público foi, neste caso, uma razão para o fortalecimento da máquina que operava em torno do primeiro-ministro britânico.

A constituição e o alargamento do número de elementos que compõem os gabinetes ministeriais parecem ser, também, uma consequência das exigências em termos de comunicação social, reflectida na nomeação de indivíduos para funções especificamente relacionadas com funções de assessoria de imprensa (Fawcett & Gay, 2010). Finalmente, tratando-se de um grupo de funcionários que efectua a ponte entre o elenco ministerial e a estrutura dirigente, os gabinetes ministeriais emergiram na sequência da necessidade de um núcleo que assegure a fiscalização da implementação de políticas públicas (Connaughton, 2010).

Para além do recurso aos gabinetes ministeriais, os governos podem optar por nomear grupos de trabalho, particularmente se considerarem que a legitimação das opções políticas requer uma análise mais independente e capaz de promover a articulação (horizontal) com os diferentes ministérios que compõem o governo. E, se as medidas propostas forem “politicamente carregadas” (Peters, 1996, p.30), tenderá a existir maior dificuldade em aceitar uma contribuição analítica da administração pública. Nesse sentido, o controlo sobre a legitimação de políticas públicas pode ocorrer através da nomeação de

grupos de trabalho, missões de curta duração ou equipas de consultadoria. A literatura sobre administração pública define estas estruturas de curta duração como “*estruturas paralelas*” (Peters & Pierre, 2004, p. 5). A designação alude ao facto de estas estruturas duplicarem funções que poderiam ser desempenhadas por funcionários e estruturas da administração pública.

O perfil destes nomeados tende a ser diferente daquele que caracteriza os altos cargos dirigentes. James (2007, pp. 8-9) identifica três diferenças. Em primeiro lugar, estas nomeações são feitas directamente pelo ministro, sem que existam limitações ao nível dos requisitos de nomeação. Em segundo lugar, estas nomeações não se enquadram na hierarquia tradicional de um ministério. Os nomeados respondem directamente ao ministro, que orienta a prossecução dos seus trabalhos.

Sendo diferentes, qual o papel destas estruturas para os governos partidários? Para além de exercer uma importante função ao nível da legitimação de políticas públicas, a politização estrutural não deixa de ser equacionada como uma estratégia de contornar e/ou controlar a administração pública (Egeberg, 1999, p. 166). Tal como Peters (1996) conclui, estas formas de aconselhamento político tendem a substituir outras técnicas de análise de políticas públicas e mesmo as análises mais “*científicas*” tendem a tornar-se politizadas (Peters, 1996, p. 7), com a escolha de indivíduos alinhados com as preferências do programa do partido no governo (Peters, 1997a, p. 249). Nesse sentido, a politização em “termos estruturais” pode ser considerada como crucial para a legitimação das opções políticas dos partidos no governo. De facto, como Brans, et al. (2006, p. 68) concluem,

external consultants do not deliver value-free advice and ministers happen to choose those consultants whose advice is likely to legitimize the desired policy direction or are likely not to be hostile to the ministers' position.

Por outras palavras, a nomeação de estruturas paralelas permite aos governos partidários reforçarem o seu controlo sobre os processos de decisão política, particularmente quando o poder dos partidos no governo é reduzido – como é o caso de governos minoritários, quando as pressões da oposição tendem a aumentar. Por estas razões, a politização estrutural tem vindo a adquirir maior relevo e expressão em outros estudos de caso, que tendem, igualmente, a denotar uma tendência para a crescente influência destas estruturas no processo de políticas públicas, tal como os casos do Reino



Unido (Sausman & Locke, 2004), da Bélgica (Dierickx, 2004), e da Dinamarca (Jensen, 2001, p. 71) tendem a ilustrar.

Para James (2007), a nomeação destas estruturas tem como finalidade última a obtenção de informações e recomendações orientadas politicamente, algo que o ministro não pode solicitar às estruturas dirigentes ou aos serviços que tutela. Mesmo que não exista a necessidade de contornar a administração pública, tal como Peters (2010) destaca, os ministros podem sentir dificuldade em obter informação independente, crucial para a tomada de decisões, assumindo que os agentes da administração pública podem ter algum interesse na forma como a informação é transmitida.

Assim, de uma forma geral, a utilização da politização estrutural – tal como o alargamento da composição dos gabinetes ministeriais – parece contribuir para a duplicação de funções da administração pública e, conseqüentemente, para a percepção quanto a um esvaziamento do poder dos dirigentes.

A politização estrutural pode, igualmente, ser um mecanismo de controlo da administração pública (Page & Wright, 1999b, p. 276). Com efeito, enquanto estratégia de controlo, os partidos no governo podem assegurar o controlo das estruturas dirigentes através do que Meier & Bohte (2007) designam por “*creative staffing*”. Tal como os críticos do modelo ‘principal-agente’ notam, o principal corre o risco dos seus nomeados terem agendas próprias ou virem a advogar posições diversas das do principal. Neste sentido, para além do controlo sobre a promoção ou demissão dos dirigentes – estratégias a que aludimos anteriormente – os partidos no governo podem optar por nomear indivíduos com forte lealdade para com o ministro para ocupar posições em estruturas mais próximas do ministro e, desta forma, garantir o controlo (embora que indirecto) de outros agentes.

De uma forma geral, então, a patronagem emerge como um instrumento central para o reforço dos governos partidários nas diferentes etapas do processo de políticas públicas. Com efeito, embora possa configurar-se como um mecanismo que assegura a responsividade da administração pública directa e indirecta na implementação das diferentes prioridades políticas dos partidos no governo, a patronagem pode assumir um papel igualmente relevante nas etapas da formulação e de legitimação de políticas públicas. Nestas etapas iniciais do processo de políticas públicas, a patronagem pode ser identificada nas nomeações para cargos nos gabinetes ministeriais ou a nomeação de grupos de trabalho

ou estruturas de curta duração que ocorrem de forma paralela às nomeações para a dimensão administrativa permanente do Estado.

Deve ser destacado, contudo, que a utilização deste mecanismo – independentemente das etapas dos processos de políticas públicas – pode ser influenciada pela competição partidária. Assim, na secção seguinte, consideramos os efeitos teóricos da competição partidária.

### ***Os efeitos da competição partidária***

Embora as secções anteriores permitam clarificar a natureza – a sua extensão e profundidade – são menos úteis na compreensão de volumes diferenciados de patronagem, não apenas entre diferentes países, mas também em diferentes períodos temporais. Assim, devem ser feitas duas considerações adicionais. Em primeiro lugar, para parafrasear Katz (1986) para existir patronagem (e governos partidários), basta que tenha existido alguma forma de patronagem anteriormente. Nesse sentido, a patronagem parece depender, também, de *path-dependencies*. Em segundo lugar, os governos partidários e o recurso à patronagem parecem estar associados à competição partidária. Com efeito, tal como Smith (1986, p. 209) destaca, a autoridade do executivo não está divorciada da competição partidária e, por extensão, o maior ou menor recurso à patronagem para manter o controlo sobre o processo de políticas públicas depende, também, da interacção entre os partidos políticos e das características do sistema partidário. Esta secção pretende desenvolver estes argumentos.

Um dos mais importantes contributos para a compreensão do papel da patronagem na relação entre partidos, governo e eleitorado é o trabalho de Shefter (1977, 1994). Tal como a literatura dos governos partidários, Shefter equaciona a patronagem como um elemento alternativo à mobilização eleitoral através de ligações programáticas ou ideológicas. A utilização da patronagem enquanto instrumento de compensação decorre, para o autor, de dois aspectos: da origem dos partidos e da profissionalização da administração pública.

A origem dos partidos e consequentes formas de mobilização eleitoral são cruciais para esclarecer a tendência para o recurso à patronagem. Shefter considera que os partidos políticos podem ter origem externa ou interna, reflectindo a distinção original de Duverger (1954). Os partidos externamente mobilizados,

are established by leaders who do *not* occupy positions of power in the prevailing regime and who seek to bludgeon their way into the political system by mobilizing and organizing a mass constituency. (Shefter, 1994, p. 5)

Deste modo, os partidos “externamente mobilizados” não têm acesso aos recursos estatais e o apelo ao eleitorado tende a ser menos baseados em trocas materiais e mais em apelos ideológicos. Pelo contrário, os partidos internamente mobilizados,

are founded by politicians who *do* occupy leadership positions in the prevailing regime and who undertake to mobilize and organize a popular following behind themselves. (Shefter, 1994, p. 5)

Os partidos fundados por elites que ocuparam posições de relevo no regime têm, desde a sua origem, acesso a recursos adicionais do Estado podendo, assim, procurar mobilizar o eleitorado (também) através do recurso à patronagem. Deste modo, a relação entre a ‘origem’ dos partidos e a utilização dos recursos do Estado permite, também, compreender a ausência de um forte apelo programático e ideológico dos partidos internamente mobilizados, que dependem da distribuição da patronagem para assegurar o (continuado) acesso ao governo, tornando-a essencial em períodos eleitorais. Ao mesmo tempo, a fraca mobilização da sociedade civil torna particularmente complexa a tarefa de agregação de apoio, de construção e de manutenção das organizações partidárias, particularmente se os partidos puderem utilizar apenas estratégias de mobilização através de preferências programáticas. Nesse sentido, a possibilidade de utilizar a patronagem de serviço como forma de agregar e manter bases de apoio ajuda a compreender o acesso continuado de alguns partidos ao governo (Shefter, 1994; O’Dwyer, 2006). Adicionalmente, a desmobilização do eleitorado implica menor controlo vertical sobre os incumbentes, o que reduz os riscos (eleitorais) de utilização da patronagem.

Contudo, o recurso à patronagem é, igualmente, dependente do segundo argumento de Shefter relativo à legitimidade e autonomia do aparelho administrativo. Com efeito, nos casos em que a profissionalização da administração pública ocorre antes da democratização e do alargamento do sufrágio, existe maior resistência relativamente à utilização dos cargos da administração pública para efeitos de mobilização do eleitorado (Shefter, 1994, pp. 30-31). Esta resistência decorre da maior tendência da administração pública profissionalizada de defender a integridade de um sistema de recrutamento baseado no mérito e nas competências profissionais dos indivíduos nomeados.

O conceito de profissionalização da administração pública remete para a saliência dos critérios de mérito nas políticas de recrutamento, selecção e promoção de funcionários, bem como a promoção de programas de formação orientados para dirigentes e funcionários e a adopção de mecanismos de avaliação (Farias & Gaetani, 2002). O conceito de profissionalização não implica a insulação completa da estrutura dirigente relativamente à estrutura política. Com efeito, Noordegraf (2007) admite que a profissionalização da administração pública implica a saliência de competências profissionais restritas e inquestionáveis, podendo ser coadunada com a influência dos decisores, reconhecendo, por isso, a necessidade de um contacto estreito com o poder político.

Este argumento relativo à autonomia e profissionalização da administração pública é particularmente saliente em democracias mais recentes. Em períodos de transição, a reforma da administração pública nem sempre é uma prioridade, o que determina a ausência da definição de barreiras legais que dificultem a distribuição da patronagem de serviço. Neste contexto, os partidos e as elites no governo tendem a centrar-se na substituição das elites do regime anterior por indivíduos que partilhem a mesma visão relativamente ao novo regime. Dada a tendencial falta de experiência administrativa e política dos partidos, a renovação das estruturas administrativas tende a operar-se sem uma adequada reflexão sobre o profissionalismo da cúpula dirigente (O'Dwyer, 2006, pp. 22-23). Consequentemente, tal pode propiciar a partidarização da administração pública o que, em última instância, gera maior permeabilidade do aparelho administrativo relativamente às pressões partidárias e à patronagem. O volume editado por Piattoni (2001a) retoma, numa série de estudos de caso, os argumentos de Shefter. Os casos da Suécia e da Grécia são, por exemplo, contrapostos para ilustrar este argumento (Papakostas, 2001). Enquanto na Suécia se promoveu a autonomia da máquina administrativa face às pressões dos partidos políticos – particularmente devido à tendência para a ocupação das estruturas administrativas por membros da nobreza e da alta burguesia que protegiam os seus próprios interesses – no caso da Grécia o sufrágio universal foi estabelecido antes da criação de uma burocracia independente. Tal parece ter determinado a abertura da máquina administrativa às pressões partidárias, particularmente devido à escassez de alternativas de mobilidade social e económica que não passassem pelos partidos políticos.

Apesar de Shefter (1977, 1994) equacionar a patronagem como um elemento “paliativo” dos governos partidários, na medida em que procura explicar o recurso dos

partidos políticos à patronagem de serviço, a sua análise permanece de inequívoco valor. Com efeito, ajuda a compreender existência de *path-dependencies* no recurso à patronagem, sem invalidar o argumento da potencial reconfiguração do valor instrumental da patronagem.

O segundo elemento que esta secção procura articular no estudo sobre governos partidários e patronagem reporta-se à competição partidária. O'Dwyer (2006, p. 23) destaca que, embora a desmobilização do eleitorado e a autonomia do aparelho administrativo possam fornecer (potenciais) condições para a patronagem, é a lógica da competição partidária que determina a utilização efectiva da patronagem. Contudo, a literatura existente não é unânime quanto ao impacto da competição partidária na utilização da patronagem. Com efeito, Grzymala-Busse (2003b, 2006) e O'Dwyer (2006) salientam a importância da institucionalização do sistema partidário e da responsabilização do partido no governo através do *accountability* vertical e horizontal, de forma a impedir a partidarização da administração pública. Salientam-no, contudo, de forma diferente. Para O'Dwyer (2006) a competição partidária reduz o recurso à patronagem, na medida em que atribui ao eleitorado a possibilidade de punir os incumbentes, através da escolha eleitoral de alternativas partidárias. A existência de fortes partidos da oposição é dependente da faccionalização<sup>19</sup>, da estabilidade das organizações partidárias (volatilidade reduzida e pouca alternância no poder), e da previsibilidade nos padrões de formação do governo, que representa um fechamento do sistema partidário (Mair, 1997). Neste contexto, não existe domínio de um partido apenas, uma vez que em sistemas partidários institucionalizados a competição partidária é suficientemente “robusta para gerar *accountability* vertical” (O'Dwyer, 2006, p. 25). Deste modo, a patronagem tende a ser mais extensiva em contextos de desinteresse social pela política, baixos níveis de confiança nas instituições públicas e baixo nível de competição partidária (O'Dwyer, 2006).

Grzymala-Busse (2003b, 2006) insiste na importância da competição partidária para impedir a vertente clientelar da patronagem. Contudo, a sua abordagem centra-se no *accountability* horizontal, aquela que é exercida pelos partidos na oposição e que são

---

<sup>19</sup> A faccionalização é uma medida da fragmentação do sistema partidário. Reporta-se ao número efectivo de partidos e pode ser medido através do índice de *Laakso-Taagepera* relativo ao número efectivo de partidos parlamentares ou número efectivo de partidos eleitorais (Mair, 1997). Se a faccionalização for muito elevada, há maior tendência para o enfraquecimento da oposição com consequente reflexo na incapacidade para impedir a ocupação do Estado. Tal decorre da incapacidade do sistema partidário gerar uma oposição única e clara que se possa configurar como uma alternativa perante o eleitorado (O'Dwyer, 2006, pp. 40-41).

suficientemente fortes para denunciar práticas clientelares apresentando-se, ao mesmo tempo, como alternativas credíveis para a formação de governo.

Grzymala-Busse (2006) introduz um novo elemento: as restrições que os actores relevantes do sistema partidário se impõem *mutuamente*. Embora as medidas comumente utilizadas para medir a intensidade da competição partidária – volatilidade eleitoral, fragmentação partidária, polarização ideológica e a abertura do sistema partidário – possam influenciar o recurso à patronagem pelos partidos no governo, é à robustez da oposição que a autora atribui a capacidade de restringir a utilização de recursos estatais. Nesse sentido, Grzymala-Busse (2006) pondera três critérios para medir a competição partidária com base nas actividades dos partidos na oposição. A robustez da competição é definida pela plausibilidade, clareza e capacidade crítica do principal oponente ao partido no governo. O partido da oposição é uma alternativa plausível ao governo se tiver vencido eleições e formado governo em períodos anteriores (Grzymala-Busse, 2006, p. 283). Neste sentido, quanto maior o número de potenciais alternativas ao partido no governo, menor a tendência para a utilização de recursos do Estado, pois o partido no governo pode recear que a colonização do aparelho administrativo tenha consequências eleitorais.

Uma oposição “crítica” caracteriza-se pela capacidade de criticar e monitorizar as actividades do partido no governo tanto através de perguntas ao governo, como através do acesso aos meios de comunicação. E, por fim, a oposição é “clara” se se tratar de uma alternativa clara ao governo, particularmente saliente em casos de padrões de alternância completa no governo e de previsibilidade das fórmulas governativas (Grzymala-Busse, 2006, p. 285).

Embora os partidos na oposição possam ser determinantes na limitação da utilização dos recursos do Estado, os partidos no governo reagem a estas limitações. Nesse sentido, reconhecem que as críticas da oposição podem ter implicações na percepção do eleitorado sobre o desempenho do partido no governo, o que pode determinar perdas eleitorais significativas, e evitam medidas que possam amplificar estas perdas eleitorais. Contudo, ao mesmo tempo que procuram definir, por exemplo, regras formais que limitem o seu próprio acesso aos recursos do Estado estão, também, a limitar o acesso dos seus oponentes na eventualidade destes virem a suceder-lhes. Desta forma, evitam que os seus principais oponentes utilizem os recursos do Estado para obter vantagens eleitorais que possam

impedir o partido de regressar ao governo. Neste contexto, conclui a autora que a competição partidária é relevante para a análise dos padrões de patronagem (e de utilização dos recursos do Estado), na medida em que contempla o comportamento “estratégico” dos partidos no governo e na oposição (Grzymala-Busse, 2003, 2006).

Por oposição, Meyer-Sahling (2006c) conclui que os incentivos para o controlo da patronagem são substancialmente maiores em cenários marcados pela presença de fortes partidos na oposição<sup>20</sup>. Considerando o caso da Hungria durante o período pós-comunista, Meyer-Sahling (2006c) considera que a politização é sobretudo uma forma dos partidos no governos controlarem os problemas de governação, particularmente durante períodos de maior polarização da competição partidária. Com efeito, considerando as dinâmicas da arena competitiva através do nível de polarização do sistema partidário pós-comunista da Hungria, o autor conclui que em contextos de maior distância ideológica entre os principais partidos, os novos partidos no governo são confrontados com consideráveis problemas de confiança política na elite dirigente, associando-os às preferências e interesses dos seus opositores políticos. Desta forma, a competição eleitoral fornece um incentivo adicional para a renovação da elite dirigente e a sua substituição por estruturas que combinem lealdade com competências técnicas específicas. Esta perspectiva reflecte, também, o modelo principal-agente, na medida em que considera que os membros do governo tendem a revelar-se relutantes em colaborar com elementos associados ao governo anterior.

Naturalmente, estes trabalhos apontam para dois impactos divergentes da institucionalização do sistema partidário e da robustez da competição. Contudo, não podemos considerar tratem-se de efeitos mutuamente exclusivos. Na realidade, tal como notámos em secções anteriores, tal como a profundidade das nomeações tende a ser afectada por diferentes critérios de selecção, correspondendo a diferentes formas de patronagem, também a competição partidária poderá gerar efeitos diferentes consoante o nível hierárquico em análise. Deste modo, enquanto a patronagem de poder – nos escalões mais elevados – pode ser limitada pela competição partidária, mormente, por partidos da oposição mais fortes, é menos provável que a patronagem nos escalões mais baixos (e

---

<sup>20</sup> Alguns anos antes e considerando uma lógica diversa da patronagem, Scott (1972, p. 106) destacou que a competição entre patrões tende a reduzir os custos para o cliente do envolvimento em relações clientelares (uma vez que a sua margem de negociação é mais elevada). Neste contexto, as relações entre patrões e clientes tornam-se menos estáveis: o aumento da competição entre diferentes patrões reduz a segurança dos patrões o que tende a impulsionar a procura de maximização dos recursos e dos ganhos num espaço de tempo mais curto.



menos visíveis) da hierarquia dirigente da administração pública seja negativamente afectada pela competição partidária. Tal resulta do conhecimento necessariamente mais limitado que os partidos da oposição têm relativamente aos processos de recrutamento que ocorrem nos níveis menos visíveis.

Dito isto, como poderemos equacionar a análise precedente relativa ao papel dos partidos da oposição com o conhecimento que hoje detemos sobre a cartelização do sistema partidário? Mais ainda: Pasquino (1986) salienta que a capacidade de resolução de problemas dos governos partidários tende a requerer a promoção de acordos com os partidos na oposição. Do ponto de vista empírico, até que ponto pode a patronagem ser utilizada para dirimir diferenças entre os partidos?

Katz & Mair (1995) postulam que não é expectável que um partido na oposição seja desprovido de acesso aos recursos do Estado e, particularmente, à patronagem. A emergência dos partidos cartel sugere a existência de uma maior interpenetração dos partidos nas estruturas do Estado, juntamente com um padrão de conluio interpartidário (Katz & Mair, 1995). A cartelização do sistema partidário é o reflexo do declínio da participação e do envolvimento do eleitorado na actividade partidária, que coincidiu com o aumento exponencial dos custos da actividade partidária, impulsionando os partidos a procurar recursos em outras fontes, nomeadamente através do controlo da provisão e regulação das subvenções estatais aos partidos políticos (Katz & Mair, 1995). Como estes fundos são atribuídos em função do sucesso eleitoral ou da representação eleitoral, acabam por gerar um ciclo vicioso, no qual o acesso ao governo assegura aos partidos o controlo sobre recursos que podem ser utilizados para se manterem no governo e, neste sentido, acaba por criar barreiras à emergência de novos partidos. O modelo do partido cartel sugere, assim, que os partidos se tornam agências semi-estatais (“*public utilities*”, van Biezen, 2004). Os baixos níveis de participação política e identificação partidária, baixos níveis de filiação partidária (Mair & van Biezen, 2001) e a considerável volatilidade eleitoral fazem depender o sucesso eleitoral dos partidos de estratégias para captar o apoio do eleitorado. Optam, por isso, por um apelo mais amplo e tendencialmente centrista, aberto a um eleitorado mais vasto. Na medida em que estes partidos deixam de representar grupos específicos da sociedade, a capacidade de agregação de apoio passa pela distribuição de recursos materiais, mais do que por questões ideológicas ou programáticas



(Koole, 1996, p. 516), confirmando os benefícios “paliativos” que Blondel identificou na patronagem de serviço.

Assim, a evolução dos partidos e, em particular o fenómeno da cartelização do sistema partidário (Katz & Mair, 1995) devem, também ser considerados, uma vez que configuram potenciais acordos implícitos dos partidos políticos relativamente ao recurso à patronagem de serviço. Na verdade, o modelo de partidos cartel de Katz & Mair (1995) sugere que a dependência de recursos estatais não é, porém, limitada aos partidos com acesso ao poder (Katz & Mair, 1995, p. 17), embora sejam necessárias maiores evidências empíricas quanto a um padrão de cartelização na utilização da patronagem.

Em linha com o que argumentámos até aqui, a utilização da patronagem neste contexto tenderá a verificar-se nos escalões mais baixos da hierarquia da administração pública. Com efeito, a partilha deste recurso com o principal opositor deve ser percebida pelo partido no governo como tendo um valor inferior ao valor do desvio que possa implicar em termos de preferências políticas. Os partidos no governo estão dispostos a partilhar a patronagem e utilizam, para esse efeito, os níveis hierárquicos mais baixos, que não comprometam outros objectivos dos partidos políticos, nomeadamente aqueles relacionados com o controlo de políticas públicas.

### **Notas conclusivas**

Numa re-análise ao conceito de patronagem, Bearfield (2009) afirmou que “a patronagem não se tornou obsoleta”. Pelo contrário: em larga medida, é um elemento do presente das democracias representativas e dos governos partidários. Neste capítulo, procurámos compreender o modelo de governos partidários e o papel da patronagem para os governos partidários. Embora o conceito de patronagem esteja enraizado na literatura sobre governos partidários, tem sido sobretudo utilizado para descrever a distribuição de recursos públicos em troca de apoio eleitoral. Contudo, a operacionalização da distinção entre patronagem de serviço e patronagem de poder permite-nos re-equacionar o modelo de governos partidários e, particularmente, o (novo) papel da patronagem enquanto instrumento de reforço do controlo partidário sobre o conteúdo, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e, portanto, presente em diferentes fases do processo de políticas públicas.

A análise das três dimensões dos governos partidários – políticas públicas, composição do governo e a patronagem – surge como particularmente relevante num contexto em que parece alargar-se a distância entre o modelo teórico dos governos partidários e a realidade. Com efeito, os partidos parecem tornar-se irrelevantes na condução de políticas públicas (Cansino, 1995; Mair, 2008) dado o impacto da integração na União Europeia, o poder das estruturas administrativas e os novos contornos da administração pública, caracterizada pela sua fragmentação e pelo alargamento da cascata de principais e agentes, o que dificulta a utilização dos tradicionais mecanismos de monitorização hierárquica.

Este capítulo permitiu reconhecer a existência de estímulos que podem ter impelido os partidos a repensar a utilização da patronagem, canalizando este mecanismo para permitir aos governos partidários suplantar os desafios com que se deparam. Argumentámos que a patronagem de poder pode assegurar aos partidos o “controlo operacional do governo” (Rose, 1969, p. 413), ao assumir-se como um potencial mecanismo de controlo *ex ante* que admite equacionar, no processo de selecção e de nomeação de dirigentes, critérios de competência e mérito – que são cruciais para a capacidade de lidar com problemas – e a confiança entre os governos partidários e os dirigentes – que torna a relação entre o principal e o agente mais eficiente (van Thiel & Yesilkagit, 2011). Assim, a reconfiguração da patronagem parece tê-la transformado num importante instrumento para a revitalização da prestação de contas em sistemas democráticos (Flinders & Mathews, 2010, p. 653). Neste contexto, um dos mecanismos potencialmente à disposição dos partidos no governo é o controlo partidário da composição das estruturas de direcção superior e intermédia. A nomeação da cúpula da administração pública – que é, para Müller (2006), a mais importante forma de patronagem – permite aos partidos no governo reduzir os custos associadas ao aprofundamento do processo de delegação de competências, assegurando, desta forma, maior controlo da administração directa e indirecta do Estado (Peters & Pierre, 2004).

Se é possível antevermos a reconfiguração da patronagem tendo em conta os desafios que se colocam aos governos partidários, também os objectivos dos partidos políticos apontam para diferentes motivações da patronagem – controlo de políticas públicas ou recompensa partidária. Por isso, relacionámos a utilização da patronagem com a tríade dos objectivos dos partidos – cargos, votos ou políticas. Foi possível concluir que a

reconfiguração da patronagem não anula a persistência da patronagem de serviço, com os partidos no governo a utilizarem a patronagem como uma forma de agregar e manter apoio político, lealdade e, em última análise, votos. Além disso, é possível considerarmos existir uma tendência para que as diferentes formas de patronagem – de serviço ou de poder – se manifestem em diferentes níveis hierárquicos, com os cargos do topo da hierarquia dirigente da administração pública a poderem servir o objectivo de controlo de políticas públicas, enquanto a patronagem de serviço tende a ser teoricamente mais notória ao nível das nomeações para cargos menos visíveis. Não menos negligenciável é a conclusão que a patronagem de serviço e a patronagem de poder podem estar associadas a diferentes critérios de selecção, com as competências profissionais e a confiança pessoal a adquirirem maior importância quando o objectivo é o controlo de políticas públicas.

O recurso à patronagem é dependente de *path dependencies* não apenas em relação à origem dos partidos – e consequentes formas de mobilização do eleitorado –, mas também em relação à tendência para a profissionalização e autonomia das estruturas administrativas. Estes dois argumentos sugerem que a utilização da patronagem tende a ser mais utilizada se os partidos tiverem, anteriormente, dependido da patronagem e se o aparelho administrativo revelar sinais de maior permeabilidade à influência partidária. Esta abordagem é, também, crucial para compreendermos o estudo de caso de que nos ocupamos nesta tese (ver capítulo seguinte) – o caso português – que tende a confirmar a nossa expectativa relativamente à dependência de trajectória.

Finalmente, a interacção entre partidos políticos e a lógica da competição partidária emergem, igualmente, como elementos que potencialmente esclarecem o recurso à patronagem. Com efeito, embora a teoria aponte para a possibilidade da competição eleitoral reduzir o recurso à patronagem nos níveis hierárquicos mais elevados, a sua influência tenderá a ser menor se atendermos à profundidade das nomeações. Este argumento é compatível com o efeito da cartelização dos sistemas partidários, com as nomeações em profundidade a permitirem que os partidos da oposição tenham acesso aos recursos do Estado, como postulado por Katz & Mair (1995).

No capítulo seguinte detemo-nos na análise específica do caso português, salientando a persistência de padrões de patronagem ao longo do último século e procuramos demonstrar o modo como as mudanças políticas, económicas e sociais ilustram quer

potencial reconfiguração da patronagem, tal como a articulamos neste capítulo, quer a existência de dependência de trajectória relativamente à utilização da patronagem.

### Capítulo 3 – Patronagem e governos partidários em Portugal

*The sequence in which events occur is causally important, and events in a distant past can initiate peculiar chains of causation that have effects in the present. (Levi, 1997, p. 28)*

*The sequence in which these two events occur – the formation of a constituency for bureaucratic autonomy and the mobilization of a mass electorate – thus has enduring consequences for internally mobilized parties. (Shefter, 1994, pp. 30-31)*

#### Notas introdutórias

Ao longo do último século, Portugal passou por consideráveis mudanças políticas. Em 1910, a deposição da Monarquia Constitucional inaugurou o conturbado e instável período da I República. Em 1926, inicia-se uma ditadura militar que anteciparia a instauração do Estado Novo, formalmente estabelecido em 1933. A Revolução do 25 de Abril, 41 anos depois, abria a mais recente página da história portuguesa, em que Portugal iniciava, com sucesso, um processo de democratização. Em 1986, a integração na União Europeia e, mais recentemente, a adesão à moeda única, viriam a contribuir para a modernização e o desenvolvimento económico de Portugal.

Apesar destas mudanças, há um elemento constante: a percepção da persistência de padrões de patronagem. Neste capítulo, notamos como se tratou de uma característica essencial da Monarquia Constitucional e da Primeira República (Magone, 2000, p. 341; Opello, 1985, p. 87), que subsistiu ao longo período sob um regime ditatorial (Wiarda, 1974). A literatura sugere, também, que o recurso à patronagem parece ter-se mantido (e, porventura, expandido) no período após a transição para a democracia (Lopes, 1997). De uma forma geral, a patronagem é percebida como uma característica generalizada da cultura política portuguesa.

Não obstante, tal percepção deriva, em larga medida de duas questões. A primeira relaciona-se com opções conceptuais. A literatura poderá estar a captar diferentes processos a que se atribui o conceito de patronagem de forma ampla. Tal como notámos no capítulo anterior, o conceito pode reportar-se à patronagem de serviço (cuja instrumentalização visa a recompensa pela lealdade partidária), ou à patronagem de poder, que se refere ao recurso às nomeações como forma de reforçar o controlo sobre os

processos decisórios. Em segundo lugar, embora se trate de uma característica constante da política portuguesa, é improvável que se tenha mantido de forma inalterada, particularmente tendo em conta as substanciais mudanças políticas, económicas e sociais que embora não eliminem a vertente clientelar da patronagem, tendem a reduzir a sua eficácia.

Além disso, procuramos demonstrar como o caso português encaixa na expectativa de Shefter (1994) relativamente à existência de *path dependencies* no recurso à patronagem. Assim, procuramos demonstrar que a natureza da transição gerou partidos internamente mobilizados, que utilizaram a patronagem como forma de obter o apoio popular para permanecerem no poder. Em paralelo, a expansão do sufrágio universal precede a profissionalização da administração pública, gerando um padrão de (expectável) continuidade no recurso dos partidos à patronagem. O conceito de profissionalização da administração pública reporta-se à institucionalização de regras que permitam salvaguardar critérios de selecção baseados em escolhas meritocráticas, insulando a máquina administrativa da influência política (Shefter, 1994, pp. 27-28).

## **Patronagem antes do período democrático**

### ***Monarquia Constitucional***

A literatura do virar do século é profícua nas coloridas descrições do predomínio do caciquismo, particularmente ao nível local, espelhando retratos da manipulação eleitoral e da corrupção e sugerindo a sua centralidade no debate político em detrimento de um debate doutrinário e ideológico. Personagens como Henrique de Souselas (da *Morgadinha dos Canaviais* de Júlio Dinis); Calisto Elói de Silos (de *A Queda de Um Anjo*, de Camilo Castelo Branco); ou Gonçalo Mendes Ramires (de *A Ilustre Casa dos Ramires*, de Eça de Queirós), vão revelando os esforços dos partidos no governo para implantar indivíduos nos círculos eleitorais para, através da distribuição de uma amplitude de recursos a que tinham acesso, combaterem os poderes individuais e pessoais de indivíduos oriundos das localidades. Não incomuns são as pormenorizadas descrições da utilização da

administração pública e da distribuição de cargos (também cargos políticos, como no caso da *Ilustre casa dos Ramires*) em troca de lealdade<sup>21</sup>.

No virar do século, a rotatividade entre os dois blocos partidários – Regeneradores e Progressistas – assentava, predominantemente, numa alternância da partilha de benefícios inerentes ao exercício do poder. A ausência de clivagens ideológicas profundas entre os dois partidos tornava o seu sucesso dependente das clientelas locais e da distribuição de favores (Sardica, 1997; Sobral & Almeida, 1982, p. 660). Os partidos políticos eram baseados em clientelas fidelizadas que dispunham de influência sobre aqueles indivíduos com direito ao voto, mais do que em organizações partidárias formais, e os seus objectivos estavam mais relacionados com a auto perpetuação no poder do que com a mediação entre cidadãos e governo (Sardica, 1997, p. 748).

Os caciques combinavam o seu poder, conhecimentos e redes pessoais com a função de mediadores entre essas redes locais e as elites nacionais (Sobral & Almeida, 1982, p. 664; Wheeler, 1998, p. 27). Sobral & Almeida (1982, p. 666) sublinham, assim, a importância dos caciques locais:

O cacique é, basicamente, um intermediário entre os segmentos sociais locais e o Estado que os engloba. Ele fornece os meios, os votos, indispensáveis à reprodução e legitimação das instituições políticas. Em troca garante às comunidades em que se encontra situado um conjunto multímido de serviços, sob a forma individualizada de favores.

De uma forma geral, e como notam estes autores (1982, p. 661), é em torno do papel do Estado que se encontram as explicações do recurso à patronagem. Esta época ficou marcada pela centralização administrativa, promiscuidade entre a administração e a política, e a existência de vantagens materiais associadas aos empregos públicos (Machado, 1999, p. 96). A distribuição de cargos na administração pública servia como uma forma de recompensar e recrutar as clientelas fiéis ao sistema político (Almeida, 1995,

---

<sup>21</sup> São, também, bem conhecidos os retratos satíricos de Eça de Queirós relativamente às escolhas de deputados e do papel que, ao nível local, exerciam os Governadores Civis (Queirós, 1871, p. 25). Numa das mais famosas *Farpas*, afirmava o escritor: “Quando o Governo não tem política própria, nem programa próprio, nem amigos próprios, e vive, como o actual, apoiado em dois partidos – são esses partidos que dão ao ministério as listas das *suas* maiorias particulares. O Governo aceita, e *nomeia* estas maiorias.” Adiante, referia que “[l]ogo que o Governo possui completa a sua lista, comunica-a aos governadores civis. Começa aqui o que se chama o *trabalhinho* das autoridades. O governador civil chama particularmente cada administrador de concelho, e troca com ele estes nobres dizeres: (...) Ou a eleição certa para o Governo, ou a demissão certa para si. De resto peça, intrigue, compre, ameace, maltrate. Isso é consigo... O que nós queremos é que o Governo vença!” (palavras destacadas de acordo com o original).

pp. 242-243; Machado, 1999, p. 96; Wheeler, 1998, p. 27). Tal como nota António Lino Neto (1908, p. 171, citado em Almeida, 1995), “*os partidos políticos é principalmente pelo provimento dos logares vagos e pela criação de outros que recrutam a sua clientela*”. Ao mesmo tempo, a intervenção do Estado no campo económico, particularmente ao nível das obras públicas, garantia, ao partido no governo, o apoio político e fidelidade através dos recursos do Estado. Os partidos políticos eram de tal forma dependentes dos recursos inerentes ao exercício do poder que as tentativas de estruturação de redes partidárias na ausência de redes clientelares redundaram em fracasso<sup>22</sup> (Lopes, 1991a, p. 132; Sobral & Almeida, 1982, p. 667).

A fidelidade partidária e a conveniência eleitoral tinham impacto tanto ao nível do crescimento do funcionalismo público, como ao nível da rotatividade dos funcionários, sujeitos à instabilidade política, sobretudo no período mais conturbado entre 1834-51. Contudo, o “cutelo demissório” (Almeida, 1995, p. 246) atingia sobretudo a administração periférica, enquanto existia uma estabilidade notável ao nível dos cargos da administração central. Os cargos da administração periférica – nas repartições distritais e na administração municipal – estavam sujeitos à rotatividade dos partidos no governo e a instabilidade no exercício dos cargos dirigentes era amplificada pela inexistência ou introdução tardia de procedimentos formais que regulamentassem a selecção destes funcionários<sup>23</sup>, o que constituía “um estímulo adicional à arbitrariedade e às práticas de facilitismo” (Almeida, 1995, p. 248).

Ao nível central, apesar da cúpula dirigente estar sujeita à selecção e demissão discricionárias dos ministros (Almeida, 1995, p. 286), a sua substituição e rotatividade não era muito acentuada. Com efeito, a estrutura dirigente acabou por assumir-se como a dimensão permanente dos sucessivos governos. A descontinuidade política era colmatada pela relativa estabilidade do exercício de cargos dirigentes, cuja continuidade nos cargos era muito superior à dos ministros<sup>24</sup>, notória sobretudo após o início da Regeneração (1951). Almeida (1995, p. 289) conclui que:

---

<sup>22</sup> Sobral e Almeida (1982, p. 667) exemplificam com o caso dos regeneradores-liberais, que apenas quando formam governo possuem força eleitoral.

<sup>23</sup> A título de exemplo, enquanto o concurso era legalmente exigido ao nível da administração central desde 1852, apenas foi introduzido nas repartições dos Governos Cívicos em 1878 e na administração concelhia esta exigência surge apenas 1892.

<sup>24</sup> Note-se que o tempo médio de duração de um mandato dirigente era de 11 anos, ao passo que o tempo médio de duração dos governos foi inferior a dois anos



reflexo da lógica de compromisso que sobredeterminava as relações entre as facções e partidos rivais, a estabilidade da elite administrativa da regeneração funcionou, assim, como um importante amortecedor das crises políticas e da instabilidade governativa, minimizando os seus efeitos perturbadores no funcionamento regular da máquina administrativa do Estado e garantindo uma certa continuidade na execução de políticas públicas.

A nomeação da elite administrativa do Estado liberal oitocentista – secretários-gerais, directores-gerais, e chefes de repartição dos ministérios – dependia da confiança política dos titulares das pastas ministeriais, que eram apenas limitados por requisitos legais que incentivavam ao recrutamento e selecção de funcionários da administração pública, desencorajando o recrutamento de externos. Com efeito, embora não existissem quaisquer critérios para a selecção dos directores-gerais, os chefes de repartição deviam ser preferencialmente escolhidos de entre ‘primeiros-oficiais’ do quadro dos respectivos ministérios ou, nos casos em que era exigida maior especialização, a sua selecção deveria efectuar-se de entre funcionários de carreiras técnicas específicas; e o cargo de secretário-geral era normalmente exercido pelo director-geral mais antigo (Almeida, 1995, p. 287).

A estrutura dirigente exercia importantes funções ao nível da coordenação de todo o expediente burocrático; participava na formulação e execução das políticas sectoriais; e assegurava a continuidade na execução de políticas públicas num cenário de rotatividade dos partidos no governo (Almeida, 1995, p. 287). Ao mesmo tempo, a estabilidade que caracterizava o exercício de funções dirigentes – não apenas relativamente à sua permanência, mas também devido à reduzida tendência para a mobilidade entre ministérios ou entre departamentos – concorreu para a possível aquisição de maior poder das estruturas directivas, potencialmente reflectido num papel mais activo nos processos de decisão política. Enquanto esta dimensão de poder acrescido é difícil de documentar, particularmente por tratar-se de um poder manifesto apenas nos bastidores, não deve ser desconsiderada a hipótese de que esta continuidade da estrutura dirigente não se devia ao seu poder pessoal e institucional, mas antes à subordinação às orientações políticas do executivo, tal como destaca Almeida (1995, p. 293).

A expansão da administração pública e o seu relacionamento com a estrutura governativa durante o Estado liberal caracteriza-se por uma “constante osmose entre as esferas da política e da administração, que se traduziu numa intensa apropriação clientelista dos recursos e empregos do Estado e na crescente burocratização da elite

política”, que se reflectia no padrão de carreiras da elite política, com o recrutamento político a favorecer indivíduos que haviam exercido funções na administração pública (Almeida, 1995, p. 320).

De uma forma geral, o recurso à patronagem durante este período ilustra duas tendências. Em primeiro lugar, destaca-se a tendência para a utilização dos cargos menos visíveis para efeitos de construção organizacional dos partidos e para a obtenção de votos, particularmente ao nível dos serviços periféricos. Em segundo lugar, a competição partidária era estruturada não em termos programáticos e ideológicos, mas em função da distribuição de patronagem, que encontrava, na inexistência de competição eleitoral (dados os acordos entre os partidos do regime que alternavam no poder) e na desmobilização da população (Lopes, 1991a) terreno fértil para a sua expansão. Esta tendência parece ter-se apenas esbatido ao longo da primeira década de 1900, com o alargamento do número de partidos<sup>25</sup> com potencial de governo e de coligação e com o reforço da representação parlamentar do Partido Republicano<sup>26</sup>. Contudo, como veremos na secção seguinte, o Partido Democrático – que emerge de divisões do Partido Republicano – torna-se um partido dominante em termos eleitorais e em termos da administração do Estado durante a Primeira República (Lopes, 1991a, p. 131; Wheeler, 1978, p. 869), com consequências não negligenciáveis em termos da utilização da patronagem. Com efeito, o domínio de um partido e a incapacidade dos partidos da oposição para se afirmarem como alternativas credíveis são consistentes com as expectativas de O'Dwyer (2006, p. 26) relativamente ao monopólio da patronagem e a sua maximização.

### ***A Primeira República***

O período da Primeira República tem sido definido como uma fase de “clientelismo de transição” (Lopes, 1994, p. 17; Silva, 1997, p. 35): entre o clientelismo tradicional e o clientelismo partidário. O clientelismo de transição distingue-se do clientelismo tradicional, próprio das sociedades ruralizadas e que consiste em relações fortemente personalizadas e suportada por elementos de desigualdade económica e social. À medida

---

<sup>25</sup> Do Partido Republicano nascem, em 1903 o Partido Regenerador Liberal e o Partido Nacionalista. Do partido Progressista nasce a Dissidência Progressista, em 1905.

<sup>26</sup> O Partido Republicano nunca conseguiu eleger mais de dois deputados. Apenas nas eleições que decorreram após o *Ultimatum Inglês*, este partido conseguiu eleger três deputados.

que as zonas periféricas vão perdendo autonomia devido à interferência do Estado, este tipo de relação tende a diluir-se e a reconfigurar-se, tornando-se num “patrocinato de Estado/burocrático” ou num “patrocinato de mediação” (Silva, 1997, p. 36) em que as estruturas políticas passam a exercer importantes funções de intermediação (Lopes, 1994, p. 18). Assim, a capacidade de mediação com o Estado e a capacidade de articular o centro e a periferia, com base em conhecimentos e contactos dentro do aparelho administrativo e político, tornam-se centrais. Assim, a patronagem adquire, cada vez mais, uma orientação partidária.

A principal consequência desta reconfiguração foi o surgimento de redes clientelares mais alargadas e complexas, com os patronos locais a necessitarem de se associar com outros patronos locais e centrais, podendo acabar por tornar-se, frequentemente, clientes. Tal como Silva (1997, p. 36) nota,

Desta forma, as díades da relação primária original dão lugar a tríades e a políades, ou, noutros termos, a pirâmides, cadeias e redes clientelares mais alargadas e sofisticadas. (Silva, 1997, p. 36)

Tal como notámos anteriormente, apesar do crescente relevo dos recursos do Estado na construção de interações clientelares, o clientelismo tradicional não se diluiu completamente. Tal ocorria, em parte, porque o poder de alguns partidos em diversas áreas do país provinha do clientelismo tradicional: apoiado em patronos com forte influência socioeconómica. As relações clientelares assumiam um relevo particular, quer devido ao carácter semiperiférico da sociedade portuguesa (Lopes, 1991a, p. 135), quer devido aos aspectos neopatrimonialistas<sup>27</sup> da mesma (Aguar, 1987).

Apesar do aumento da mobilização e participação política – particularmente nas zonas urbanas – não se registaram alterações substanciais relativamente à influência e papel dos caciques locais (Lopes, 1994, p. 133). As redes clientelares existentes rapidamente foram absorvidas pelos partidos políticos da Primeira República. O Partido Republicano rapidamente integrou os esquemas clientelares (Lopes, 1991a, p. 135; 1994,

---

<sup>27</sup> Historicamente, o patrimonialismo reporta-se à importante função económica do Estado ou quando o desenvolvimento de actividades económicas está dependente da protecção e privilégios do Estado, assegurando o domínio do poder político. Com as revoluções liberais do séc. XIX as regras e comportamentos políticos tradicionais não desapareceram. Antes, reinventaram-se e surgiram com novas formas, mantendo a sua lógica essencial. O neopatrimonialismo é a modernização da dominação tradicional (Aguar, 1987, pp. 246-247). O neopatrimonialismo caracteriza-se pelo poder das elites centrais com acesso ao poder que lhes permite exercer duas importantes funções: a distribuição de recursos e a da mediação de conflitos e representação de interesses sociais.

p. 36), num processo que acabou por se difundir por todos os partidos políticos, de tal forma que, no termo do regime, todos estavam “reduzidos a clientelas nas mãos de oligarquias e de caciques” (Lopes, 1991a, p. 136; 1991b, p. 406), que asseguravam as sucessivas vitórias eleitorais do partido no governo<sup>28</sup>.

Os partidos políticos procuravam distribuir funções administrativas às suas clientelas, de modo a “(re)alimentar as expectativas predominantemente instrumentais em que assentava o funcionamento global do sistema caciquista” (Silva, 1997, p. 38). A distribuição de empregos na função pública era, nesta altura, um dos bens mais vantajosos em termos de competição eleitoral<sup>29</sup>, dado tratar-se do melhor recurso para recompensar o apoio ao partido (Wheeler, 1998, p. 161). A importância da patronagem para efeitos de obtenção de apoio eleitoral assegurava a centralidade dos partidos, o que se repercute nos fracos resultados eleitorais das listas neutras e independentes às eleições municipais de Novembro de 1922 (Silva, 1997, p. 54).

Apesar de se tratar de uma estratégia disseminada por todos os partidos, o Partido Democrático foi o que mais beneficiou da construção de uma máquina eleitoral baseada na distribuição de patronagem (Wheeler, 1998, p. 166) revelando o peso estratégico do “caciquismo do Terreiro do Paço” (Lopes, 1991a, 1994), isto é, do acesso ao governo. Apesar de, nominalmente, se tratar de um sistema multipartidário (Wheeler, 1998, p. 166), apenas o Partido Democrático conseguia vitórias consistentes, sem que qualquer partido da oposição se assumisse como um potencial desafio ao controlo partidário do governo e dos recursos do Estado (Wheeler, 1978, p. 869)<sup>30</sup>, com a breve excepção do Partido Liberal, nas eleições de 1921. O domínio do Partido Democrático era notório ao nível da sua capacidade de implantação regional – particularmente através dos governadores civis – e,

---

<sup>28</sup> O Partido Democrático monopolizou o poder político durante a Primeira República, exceptuando os breves períodos de 1915, 1917-18, 1921-22.

<sup>29</sup> A distribuição de empregos na Administração Pública provocou um aumento substancial da administração pública central. Em 1930 registava-se um aumento de quase 84 por cento relativamente ao número de funcionários públicos existentes no início da Primeira República (cf. Tabela 3.3, na página 113). Apesar de, em 1930, um golpe militar já tivesse posto fim à Primeira República, é provável que este crescimento surja concentrado durante este período. Com efeito, só nas eleições de 1919, mais de mais de 17 mil democratas integraram a administração dos serviços em Lisboa (Wheeler, 1998, p. 161).

<sup>30</sup> A revolta militar chefiada por Sidónio Pais em 1917 (com o apoio do Partido Unionista) afastou o Partido Democrático até 1919, após o assassinato de Sidónio Pais. Vale a pena salientar que a reposição do Partido Democrático no poder envolveu saneamentos e uma intensa estratégia de nomeações que movimentou entre 15.000 a 20.000 funcionários públicos (Silva, 1997, p. 43).

também, ao nível da aprovação de legislação que reforçava o controlo partidário do governo, como veremos de seguida.

Os governadores civis eram fundamentais na altura das eleições, seleccionados com base em critérios de lealdade partidária e pessoal – em detrimento das competências técnicas. Um senador do Partido Reconstituente admitiu que o objectivo era “nomeá-los fiéis e não bons” (ver Silva, 1997, p. 44). Os governadores representavam o poder executivo ao nível local e manobravam os recursos do Estado a favor dos partidos que representavam. Durante as campanhas eleitorais, cabia-lhes interferir na campanha, propagandear o candidato do governo e exercer pressão sobre os eleitores (Silva, 1997, p. 44). Para além da sua relevância em períodos eleitorais, os governadores civis encabeçavam uma extensa rede de patronagem regional. Com efeito, tinham a possibilidade de seleccionar os secretários particulares, os administradores de concelho e os regedores de paróquia, os quais podiam escolher outros funcionários, frequentemente com base no critério da partilha da mesma cor política. O peso dos governadores civis notava-se, ainda, na sua capacidade de remeter pedidos ao governo central que suplantava a capacidade dos deputados que não eram do Partido Democrático (Silva, 1997, p. 45).

O Partido Democrático assegurava também o domínio sobre a administração pública através da aprovação de legislação. Em Maio de 1915 os democratas consolidavam o controlo da administração pública ao conseguirem aprovar, no Parlamento, a lei que determinava que todos os funcionários desafectos com o Regime Republicano deveriam ser demitidos (Wheeler, 1998, p. 125). O controlo partidário sobre o aparelho administrativo continuou a preceder os esforços para a universalização do sufrágio universal. Embora se tratasse de uma promessa aquando da implantação da República, e de uma aspiração dos partidos da oposição, o alargamento do sufrágio universal – que permitiria que iletrados e membros das forças armadas pudessem votar (Lopes, 1994, p. 74; Wheeler, 1998, p. 106) – foi adiado. Desta forma, o partido dominante evitava a ruptura do sistema de distribuição de patronagem, cuja engrenagem estava montada a seu favor. A manutenção deste sistema com sufrágio universal implicaria uma ampliação das redes clientelares e maior mobilização de recursos, exigências difíceis de coadunar com as

limitações financeiras<sup>31</sup>. Além disso, o adiamento da universalização do sufrágio universal permitia conter os partidos monárquicos ou grupos anti-sistema, que poderiam colher apoio significativo, particularmente dada a sua capacidade de obter o apoio de alguns sectores da população (Lopes, 1991b, p. 403).

A interferência do partido no governo manifestou-se, também, na partidarização das leis eleitorais e na fraude dos recenseamentos. O Partido Democrático rapidamente percebeu que a (prometida) representação proporcional tendia a diluir o voto urbano – tendencialmente republicano – no voto rural e, assim, reduzia a influência dos caciques locais nos actos eleitorais (Marçal, 2010, p. 10). Nesse sentido, estabeleceu a representação proporcional em Lisboa e Porto e constituiu círculos plurinominais no resto do país, como forma de diluir o voto rural no voto urbano. O recenseamento era da competência de membros dos corpos administrativos, fiscalizados por um delegado do poder central, que permitia a existência de várias ilegalidades, nomeadamente a exclusão de indivíduos das zonas rurais, onde a influência monárquica ou socialista colocava maiores obstáculos ao domínio do Partido Republicano (Lopes, 1991b, p. 409). Na realidade, os partidos não se coíbiavam de utilizar formas de aliciamento dos eleitores no momento do voto e chegavam a transaccionar acordos entre caciques de outros partidos (católicos e monárquicos). Silva (1997, p. 66) dá o exemplo das eleições de 1921 e do escândalo em torno da publicação por um jornal de uma acta assinada quatro dias antes das eleições, “na qual monárquicos, democráticos e reconstituintes repartiam os votos nos concelhos de Águeda e Sever do Vouga, acordando na dispensa do respectivo acto eleitoral”. Deste modo, reforça-se a importância da patronagem e das relações pessoais nos procedimentos eleitorais, em detrimento da competição partidária com base em clivagens regionais, sociais ou ideológicas (Lopes, 1991b, p. 407).

Embora direccionadas para o fortalecimento dos partidos, estas práticas tendiam a gerar efeitos adversos visíveis, sobretudo no aumento das despesas, incompetência e diletantismo da estrutura administrativa do Estado (Silva, 1997, p. 44), aspectos que conduziam ao descrédito e deslegitimação das autoridades políticas. No final do regime – marcado por uma escassez de recursos do Estado, na sequência quer do enfraquecimento

---

<sup>31</sup> Wheeler (1978, p. 689) destaca a grave crise económica e financeira deste período devido à enorme dívida pública herdada da Monarquia em 1910, às despesas militares associadas à I Grande Guerra, à inflação e à desvalorização da moeda.

financeiro do Estado devido à Guerra Mundial de 1914-18, quer devido à “inflação burocrática incompatível com mais nomeações em massa para a função pública” (Silva, 1997, p. 43) – as querelas interpartidárias, centradas no regateio de posições administrativas, acabaram por gerar instabilidade e a descredibilização do regime.

A incursão pelo percurso da patronagem durante o período republicano parece confirmar a dependência dos partidos relativamente aos recursos do Estado, com o domínio de um partido e a fragmentação e incapacidade da oposição em apresentar-se como alternativa eleitoral, a determinar uma ampla utilização da patronagem para efeitos de recompensa e agregação de apoio eleitoral.

### ***O Estado Novo***

Nesta secção, destacamos os aspectos gerais do período do Estado Novo relevantes para a compreensão da patronagem no período pós-1974. É hoje geralmente aceite que o Estado Novo marcou, de forma decisiva, o percurso e o desenvolvimento da administração pública e dos partidos políticos dominantes após 1974 (Jalali, 2007). Duas dimensões específicas são analisadas nesta secção. Em primeiro lugar, analisamos a importância da administração pública para a construção das bases de poder do Estado Novo e a importância do acesso ao Estado. Em segundo lugar, embora não possamos falar de governos partidários durante o Estado Novo, não deixamos de ter governos e políticos que continuam a ter de se relacionar com a estrutura administrativa do Estado. E, nesse sentido, analisamos o modo como políticos e administração pública se relacionavam e a forma como a patronagem pode ter funcionado como um mecanismo de controlo *ex ante* da cúpula dirigente.

### **Bases de poder e acesso ao Estado**

O acesso ao Estado manteve-se como um instrumento crucial na manutenção do poder durante o Estado Novo. Na realidade, a União Nacional – partido<sup>32</sup> de iniciativa governamental (Pinto, 1992, p. 575), com vista ao monopólio da representação política e para canalizar o apoio à ditadura (Cruz, 1982, Pinto, 1992) – foi um instrumento de

---

<sup>32</sup> Embora, oficialmente, se recusasse a sua designação como partido (Cruz, 1982, p. 591).

captação do apoio da máquina administrativa que o Estado Novo herdou do regime anterior. A estrutura burocrática não foi substituída, tendo sido antes absorvida na União Nacional. Deste modo, o partido único foi governamentalizado – com os seus dirigentes nomeados pelo governo (Pinto, 1992, p. 587) – e dependia do governo e da administração.

Enquanto o rotativismo da Monarquia Constitucional e o domínio de um partido durante a Primeira República eram amplamente dependentes dos influentes locais, enquanto intermediários entre as zonas mais periféricas e o aparelho do Estado – assegurando a ligação através dos conhecimentos e contactos que detinham dentro da administração central –, o Estado Novo retirou poderes aos caciques locais e desvalorizou-os enquanto mobilizadores de votos. Não obstante, não foi eliminada a necessidade de influentes que assegurassem a estabilidade da instalação do Estado Novo. Antes, opera-se uma diferença substancial relativamente aos regimes anteriores: os influentes do Estado Novo tinham autoridade institucional, a qual lhes advinha de fazerem *parte* da administração do Estado, ou da União Nacional ou de organismos corporativos. Tinham, por isso, uma relação privilegiada com os centros de poder e a sua posição na organização estatal permitia-lhes exercerem a sua influência. Mudaram, por isso, as suas formas de poder, que deixam de estar alicerçadas na desigualdade económica e social, para estarem centradas na influência institucional. Apesar de se alterarem as fontes de poder, o Estado Novo manteve a importância do *princípio* da influência, que assegurava a engrenagem da relação entre o Estado e os cidadãos (Ramos, 1986, p. 126).

À semelhança dos restantes países da Europa do Sul, o regime autoritário apoiava-se muito nas elites económicas, militares e clericais para se manter no poder (Magone, 2003, p. 10). O Estado era central na actividade económica, ao proteger determinadas empresas da concorrência, o que constituiu, igualmente, um dos principais legados do Estado Novo. Após 1974, manteve-se o padrão da centralidade do Estado na actividade económica e os partidos dominantes tornaram-se intermediários entre o Estado e as empresas públicas ou privadas e, desta forma, asseguraram a consolidação da sua posição no sistema político (Jalali, 2007, p. 49).



## Controlo das estruturas administrativas

Um dos principais legados do Estado Novo reporta-se ao papel atribuído à administração pública ao nível da coordenação e controlo de políticas sectoriais (Graham, 1985, p. 905). Assiste-se a uma aproximação entre as esferas política e dirigente.

No entanto, o fortalecimento da estrutura administrativa portuguesa assumiu contornos muito particulares. Enquanto o fortalecimento do poder das estruturas dirigentes nos restantes países da Europa e nos Estados Unidos aparece associada ao crescimento do Estado de bem-estar social e à complexificação da governação que tal implicava, no caso português, o poder da administração pública fica associado à forte centralização do sistema administrativo que caracterizava o regime autoritário. Com efeito, a concentração do poder em Salazar, apoiado por uma máquina administrativa sob o seu firme controlo – e que combinava subserviência e influência – revelou-se crucial para a manutenção do regime.

A centralização de poderes no Presidente do Conselho e a eliminação da colegialidade do Conselho de Ministros enfraquecia a coordenação interministerial<sup>33</sup> (Machado, 1999; Pinto, 2000, p. 3), abrindo caminho a uma maior participação das estruturas dirigentes na “feitura e implementação da política da Administração Pública do Estado” (Graham, 1985, p. 908). De facto, a personalização da acção governativa – através da redução de poderes da Assembleia Nacional e da subalternização do Presidente da República ao Presidente do Conselho de Ministros – determinou a substituição da colegialidade governativa pela responsabilidade exclusiva dos ministros perante o Presidente do Conselho (Cruz, 1982, p. 789; Pinto, 2000). Salazar converteu o papel do primeiro-ministro numa ‘mola principal do sistema’ altamente centralizado (Graham, 1985, p. 907), com uma forte intervenção nos assuntos específicos de cada ministério, retirando capacidade de decisão autónoma aos ministros sectoriais (Machado, 1999; Pinto, 2000). A frequência das reuniões do Conselho de Ministros era muito reduzida (Raimundo, et al., 2009, p. 136) – embora passasse a reunir com maior regularidade durante o regime de Marcello Caetano (Lobo, 2005a, p. 65) – o que resultou no enfraquecimento do papel dos titulares de pastas governamentais, que apenas ocasionalmente eram consultados sobre

---

<sup>33</sup> Machado (1999, p. 103) cita uma carta de Marcelo Caetano a Oliveira Salazar, na qual Marcelo Caetano expressava a sua preocupação com o “Sistema de Condução Política do Governo”, e alertava para a “necessidade de criar num governo o espírito de equipa”.

matérias que requeriam a sua intervenção (Graham, 1985, p. 908)<sup>34</sup>. A intervenção nos assuntos internos de cada ministério requeria um amplo controlo sobre a informação de cada ministério, que Salazar podia obter através do controlo das estruturas administrativas. Gradualmente, os cargos ministeriais eram cada vez mais ocupados por especialistas e técnicos – revelando uma maior tendência para a composição governamental com base em critérios técnico-administrativos (Baklanoff, 1992, p. 8; Pinto, 2000, p. 11) – e não por políticos, num processo similar ao ocorrido durante o regime franquista, em Espanha (Lewis, 1978, p. 646).

A concentração do poder no primeiro-ministro reflectiu-se, ainda, na acumulação das pastas ministeriais consideradas cruciais para Salazar: a pasta das Finanças (de 1928 a 1940); dos Negócios Estrangeiros (de 1936 a 1947); e a pasta da Guerra (de 1936 a 1944) (Ferreira, et al., 2009, p. 122). A acumulação de pastas ministeriais contribuiu para o crescimento do poder burocrático dos directores-gerais e secretários de Estado, que operavam como comissários políticos em sectores específicos e cujo poder suplantava o dos ministros (Pinto, 2000, p.4). Operavam directamente com o Presidente do Conselho de Ministros, mas geriam de uma forma mais direccionada as pastas específicas pelas quais eram responsáveis. Adicionalmente, determinadas áreas cruciais para o regime – por exemplo, a propaganda ou as corporações – não tinham ministérios atribuídos. Estavam sob a responsabilidade de Salazar, e os seus dirigentes asseguravam a “legitimidade técnica” das decisões nestas matérias (Pinto, 2000, p. 5).

A ascendência do poder da administração pública era igualmente notória na relação com o sector empresarial. Com efeito, as empresas aceitavam o controlo burocrático em troca da garantia de determinados privilégios monopolistas (Baklanoff, 1992, p. 6). Cabia ao topo da estrutura administrativa a definição dos privilégios que as empresas poderiam obter do Estado (Machado, 1999; Wiarda, 1977) e, neste sentido, esta elite assumia funções consideradas políticas, como se se tratassem de delegados do governo junto das empresas.

---

<sup>34</sup> Embora algumas decisões pertencessem ao Conselho de Ministros, este reunia com pouca frequência e o Primeiro-ministro adoptava, com frequência, uma política de delegação tácita, em que os processos eram executados como se tivessem sido aprovados em Conselho de Ministros. Contudo, alguns ministros detinham alguma autonomia, como o caso do ministro da justiça (Manuel Rodrigues Junior, 1932-70), ou o ministro das obras públicas (Duarte Pacheco, 1932-45). A autonomia destes ministros dependia da confiança pessoal que gozavam junto do primeiro-ministro (Ferreira, et.al., 2009, p. 122).

A redução do poder da Assembleia Nacional e a criação da Câmara Corporativa também surgem associadas a um reforço do papel da estrutura dirigente. Os deputados da Assembleia Nacional convertiam-se em ratificadores das ordens do executivo, com uma participação muito reduzida no processo de formulação de políticas públicas<sup>35</sup>. A presença maioritária de dirigentes, na Câmara Corporativa (Schmitter, 1975a, 1983), assegurava à administração pública uma importante função consultiva sobre todas as propostas e projectos de lei apresentados à Assembleia Nacional.

Adicionalmente, não deve ser desconsiderada a importância da estrutura administrativa num quadro de grande rotatividade no elenco governativo (Graham, 1983; Lobo, 2005a; Machado, 1999; Pinto, 2000). Apesar de se tratar de uma elite governativa relativamente estável (Ferreira, et al., 2009, p. 122) e apesar da permanência e do poder do Presidente do Conselho, a instabilidade governativa também existiu. Nos anos de 1936, 1944, 1947, 1958 e 1963, Salazar mudou mais de 50% dos seus Ministros de uma só vez (Carmo, 1987, p. 242; Machado, 1999, p. 104) e, entre 1936 e 1968, os ministros, em média, mantinham-se no exercício de funções cerca de quatro anos e meio (Machado, 1999, p. 104). Pelo contrário, os cargos da elite dirigente eram considerados, por princípio, cargos permanentes, embora a duração do mandato dependesse do estipulado na orgânica específica de cada ministério<sup>36</sup>. Tal como a literatura, tem demonstrado, a rotatividade nos cargos ministeriais torna mais complexo o controlo das estruturas dirigente (Huber, 2000; Peters, 1997; Putnam, 1973), gerando uma dependência acrescida do poder político na máquina administrativa.

Para Wiarda (1977), o poder da máquina administrativa do Estado Novo e a sua aproximação à estrutura política tornava possível a sua influência sobre o processo de políticas públicas, onde podia deter ampla margem de manobra. A predominância da estrutura administrativa no processo de políticas públicas era de tal forma considerável que Marcello Caetano chegou a considerar que a elite dirigente se havia apoderado “do sistema

---

<sup>35</sup> O poder dos deputados era de tal forma limitado que a Constituição de 1933 admitia, no artigo 89º, que a “Assembleia pode retirar o mandato aos Deputados que emitam opiniões contrárias à existência de Portugal como Estado independente ou por qualquer forma incitem à subversão violenta da ordem política e social” (Castilho, 1997, p. 87).

<sup>36</sup> Por exemplo, o Ministério das Obras Públicas definia, em 1935 (Decreto 26 117 de 23 de Novembro) que as nomeações para cargos dirigentes tornar-se-iam efectivas após o primeiro ano de exercício de funções. Em 1968, através do Decreto 48 498 de 21 de Julho, as nomeações deixam de ser definitivas, sendo que os cargos dirigentes passam a ser exercidos por três anos. Este regime era aplicável apenas a este ministério.

mais do que seria aceitável, a ponto de o esvaziar de todo o conteúdo doutrinário” (citado em Machado, 1999, p. 108). De facto, o poder da administração pública manifestava-se, muitas vezes, no redireccionamento da implementação da política do regime, visando o aumento do seu prestígio e dos seus benefícios (Wiarda, 1977). Os altos cargos dirigentes procuravam frequentemente diminuir e enviesar as políticas dos governantes.

O resultado foi que muitos dos ministros que serviram o Estado Novo se viram engatados em constantes lutas internas com os subordinados de topo, altamente experientes, e que ultrapassaram os ministros e secretários de estado em termos de permanência no poder (Machado, 1999, p. 118).

Apesar de se tratar de uma administração pública com poder, tal não implicava a inexistência de mecanismos que assegurassem a influência da estrutura política sobre as suas actividades. Com efeito, o crescimento do poder das estruturas administrativas durante o período do Estado Novo foi acompanhado por uma constante preocupação de controlo não apenas ao nível do recrutamento, mas também ao nível das actividades pelas quais os dirigentes eram responsáveis (Wiarda, 1977; Machado, 1999). A elaboração e a implementação de políticas públicas eram amplamente funções da estrutura administrativa, mas esta estava sujeita a um controlo significativo que se revelou ser um instrumento fundamental do poder político ditatorial (Pinto, 2000; Sotiropoulos, 2006a; Wiarda, 1974). De facto, o poder da cúpula administrativa foi acompanhado por acrescidos esforços de politização. Tal foi visível não apenas nas alterações em termos de critérios de recrutamento, como em termos da centralização dos processos de selecção da estrutura administrativa. Em relação aos critérios de recrutamento, verificou-se, durante o Estado Novo uma inclinação para o recrutamento de indivíduos simpatizantes com os valores do regime o que, em larga escala, terá motivado o deslocamento da selecção de indivíduos provenientes dos centros urbanos para indivíduos provenientes da periferia e da província, assegurando, desta forma, a selecção de indivíduos em sintonia com “os valores tradicionais de uma sociedade rural” (Graham, 1985, p. 908). Schmitter (1979) conclui que, durante o período inicial do Estado Novo (1934-1942), mais de 70 por cento dos dirigentes era proveniente de fora de Lisboa e do Porto, um padrão de recrutamento consideravelmente diferente daquele que se verificou durante a Monarquia Constitucional e durante a Primeira República, com uma super-representação daqueles centros (Graham, 1985, p. 907).

Adicionalmente, vários instrumentos legais asseguravam a subserviência da estrutura administrativa ao poder político. A Constituição de 1933 salientava o papel instrumental da administração ao destacar que se tratavam de “funcionários ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado” (art. 22). E, de acordo com o Decreto-Lei 27003 (de 14 de Setembro de 1936), os titulares de cargos dirigentes deveriam aceitar a “a ordem social estabelecida pela Constituição Política de 1933” e declarar o “repúdio do comunismo e de todas as ideias subversivas” (art. 1). A exigência de requisitos políticos contribui para a politização da estrutura de topo da administração pública.

Relativamente à centralização dos processos de recrutamento, a nomeação de directores-gerais ou equivalentes ou mesmo de funcionários da carreira técnica<sup>37</sup> dependia da aprovação do ministro responsável pela pasta e do Presidente do Conselho de Ministros<sup>38</sup>. Este último detinha importantes funções de controlo das estruturas dirigentes, o que pode ser confirmado pela abrangência das suas competências. Com efeito, cabia-lhe a nomeação de governadores das províncias ultramarinas e de parte dos vogais do Conselho Ultramarino; o estabelecimento do regime de incompatibilidade e de acumulação de funções; e, ainda, a decisão sobre a demissão, reforma ou aposentação dos funcionários que demonstravam “espírito de oposição aos princípios constitucionais” ou mesmo a exclusão de “concorrentes a lugares públicos pelos mesmos motivos” (Machado, 1999, p. 103).

A governação marcelista implicou alterações no seio do Estado Novo. Marcelo Caetano, enquanto ministro das Colónias, havia manifestado o seu desagrado relativamente ao poder das estruturas administrativas, em detrimento da sua influência enquanto ministro. Em 31 de Julho de 1947, Marcelo Caetano dirigiu uma carta a Salazar, considerando que

O Governo tem orientado a sua política interna (...) apoiado no aparelho administrativo e nas polícias (...) a influência que exerci sobre as resoluções governamentais de carácter geral tem sido

---

<sup>37</sup> O controlo do governo sobre o processo de recrutamento durante o Estado Novo não se limitou aos cargos de direcção superior. O recrutamento de funcionários para a carreira técnica era feito com bastante margem de discricionariedade de entre os indivíduos com aprovação no procedimento concursal, sendo igualmente sujeitos aos requisitos de lealdade e confiança.

<sup>38</sup> Não existia um diploma geral que regulamentasse estas nomeações. Cada ministério dispunha, em regulamento próprio, as condições específicas para as nomeações (Machado, 1999, p. 112), tal como exemplificado na nota de rodapé 36.

praticamente nula. (...) Eis-me pois reduzido a um serviço de intermediário entre a província e o Ministério do Interior, para a escolha de governadores civis e de presidentes de câmara e para a transmissão de pretensões de filiados da União Nacional: não é, realmente, um papel brilhante (*in* Machado, 1999, p. 111).

Manifestou-se, ainda, contra a centralização do poder no Presidente do Conselho. Em carta a Oliveira Salazar, em 10 de Fevereiro de 1944, Marcelo Caetano afirmou que

O sistema de condução política do Governo só pelo Presidente considero-o francamente condenável. Não que não deva ser um só a ponderar e a decidir: mas é indispensável criar num governo o espírito de equipa, dar aos seus Ministros a impressão (ao menos) de que participam da criação política o que lhes traria outro gosto de trabalhar e outra consciência directiva (*in* Machado, 1999, p. 103).

Nomeado para substituir Salazar em 1968, Marcelo Caetano procurou integrar processos de consulta que incluíssem os grupos mais importantes do Estado Novo, deixando de operar como “árbitro supremo” (Graham, 1985, p. 909). Contudo, apesar de, a partir de 1969, ter procedido a profundas alterações no elenco governativo, não conseguiu operar uma renovação da elite administrativa. O aumento das funções do Estado e a necessidade de colmatar a instabilidade política geraram uma escassa tendência para a renovação da elite dirigente (Machado, 1999, p.142).

Nesta secção, pudemos confirmar a centralidade da administração pública nas funções de coordenação e controlo, que foi reconhecida como o principal legado do Estado Novo (Graham, 1985, p. 905). O exercício de longos mandatos e o importante papel que a cúpula administrativa do Estado Novo desempenhava no processo de políticas públicas (facilitado pela ausência das restrições do seu envolvimento em actividades políticas) deixou uma herança difícil ao sistema político que se seguiu: uma estrutura administrativa complexa, uma cultura na administração pública que atribuía bastante poder aos cargos dirigentes e uma grande aproximação entre as estruturas administrativas e políticas, sem invalidar a existência de mecanismos que permitissem controlar a selecção dos dirigentes. Tal teria um forte impacto ao nível das primeiras medidas no período democrático, marcadas pela determinação na renovação da elite dirigente, adiando medidas políticas que promovessem a sua profissionalização, tal como será desenvolvido nas secções seguintes. Conjugados, estes factores viriam a firmar a importância da patronagem no período democrático, dada a maior permeabilidade da máquina administrativa do Estado face às influências partidárias, tal como argumentado por Shefter (1994).

Para além disso, a repressão da actividade política durante o Estado Novo viria a determinar a impossibilidade de mobilização dos partidos políticos e, consequentemente, a maior dependência dos recursos do Estado para suplantar a debilidade do enraizamento social, um reflexo próprio do comportamento dos partidos “internamente mobilizados” (Shefter, 1994). Estes aspectos viriam a ter, após 1974, importantes impactos para a formação de partidos e para a interacção interpartidária e estruturação do sistema político (Jalali, 2007, pp. 48-54).

### **O período democrático e a consolidação do sistema partidário**

A natureza da transição democrática é crucial para a compreensão da importância da patronagem para os governos partidários em Portugal. As secções que se seguem procuram demonstrar que a natureza da transição democrática gerou condições para a consolidação estatal dos partidos políticos portugueses, tornando-os exemplos de partidos “internamente mobilizados”, de acordo com a classificação de Shefter (1994). A debilidade do enraizamento social dos partidos políticos e o seu acesso à arena governativa antes mesmo da consolidação de estruturas organizacionais impulsionaram a utilização (e porventura, a dependência) dos recursos que obtinham do Estado, dos quais se pode destacar a importância da administração pública.

Ao mesmo tempo, a precedência da universalização do sufrágio<sup>39</sup> relativamente à profissionalização da administração pública gera, de acordo com o argumento de Shefter (1994), maior abertura da máquina administrativa à influência partidária. No caso português, este quadro é amplificado pela ausência de um quadro de referências previamente estruturado – já que a transição portuguesa iniciou a terceira vaga de democratização. A inexistência de um modelo que ilustrasse o modo de relacionamento da nova elite política com a dimensão administrativa do Estado parece ter impulsionado a opção pela ruptura com a elite administrativa anterior, considerada impreparada para os desafios da democratização e para a necessidade da modernização das instituições. Ao mesmo tempo, como faremos notar no quinto capítulo, a desconfiança relativamente às estruturas administrativas herdadas parece ter gerado um esforço para a definição de

---

<sup>39</sup> As primeiras eleições com sufrágio universal ocorreram a 25 de Abril de 1975, para a eleição de deputados para a Assembleia Constituinte, que deram a maioria ao PSD e PS.



mecanismos que admitissem a nomeação de outras estruturas que pudessem controlar os dirigentes e assumir importantes funções ao nível do processo de políticas públicas.

No contexto da transformação das estruturas do Estado – com uma nova constituição, o desmantelamento de estruturas do antigo regime e a criação de novas estruturas democráticas – a administração pública herdada do Estado Novo foi fortemente desacreditada. A sua reedificação permitiu aos partidos utilizá-la como mecanismo para assegurar a sua centralidade nos processos de governação.

### *Antes de pensar ‘fora da caixa’, pensar dentro dela*

Tal como a literatura sobre a patronagem tem vindo a destacar, os partidos e sistemas partidários são cruciais na explicação da natureza da patronagem (Meyer-Sahling, 2006; Shefter, 1994). Tanto os partidos políticos portugueses como o sistema partidário foram modelados pela especificidade da complexa e prolongada transição para a democracia. Os partidos emergiram neste período revolucionário e desenvolveram-se como organizações num contexto em que o estabelecimento de organizações de massas era uma preocupação secundária relativamente ao conflito mais imediato da escolha do regime. Este cenário teve particular impacto no caso do Partido Socialista (PS) e do Partido Social Democrata (PSD), os principais partidos do sistema partidário democrático. Três dimensões distintas permitem gerar expectativas quanto à importância da patronagem para os governos partidários portugueses: um padrão de consolidação estatal dos partidos políticos; a proximidade programática entre os partidos que, desde 1987 têm alternado no governo; e o desenvolvimento de estruturas partidárias internamente estratárquicas.

A natureza do processo de transição democrática é particularmente relevante, na medida em que esclarece a dependência dos partidos políticos relativamente aos recursos do Estado – com o caso português a encaixar num padrão de “consolidação estatal” (Morlino, 1998, p. 255) – e, ao mesmo tempo, clarifica a debilidade da base organizacional dos partidos políticos e a sua incapacidade para o desenvolvimento de um forte enraizamento social (Jalali, 2007).

A ausência de liberdade política e a inexistência de interações partidárias durante o Estado Novo teve um profundo impacto ao nível da consolidação de bases de apoio partidário em 1974. Face à volatilidade do ambiente institucional após a revolução, todos



os partidos políticos que então emergiram ou reemergiram – como no caso do Partido Comunista (PCP) – competiram para capturar uma posição permanente no vazio político deixado pelo colapso do regime anterior (van Biezen, 1998a, p. 38), o que terá passado, também, pela ocupação de sectores-chave da administração pública, como veremos adiante.

A virtual dependência dos recursos do Estado parece ter desincentivado a construção e desenvolvimento das organizações partidárias. Os partidos políticos assumiram responsabilidades parlamentares e governativas antes mesmo da estruturação da organização partidária (Jalali, 2007; van Biezen, 1998a), num processo mais acelerado do que o que se verificou relativamente aos principais partidos espanhóis<sup>40</sup>. Adicionalmente, a sobrecarga de responsabilidades do Estado (Aguilar, 1985, p. 778), com a magnitude das tarefas incumbidas aos partidos ao nível da reorganização institucional e da formulação de políticas públicas, impediu, em larga medida, os partidos de se envolverem mais activamente na construção da estrutura do partidos e das suas bases (van Biezen, 1998a, p. 39). Com efeito, o primeiro governo provisório, de Maio de 1974, incluiu o PSD, apenas nove dias após a formação do partido, quando apresentava estruturas organizacionais que eram, na melhor das hipóteses, incipientes (Jalali, 2007). O caso do PS não é diferente: criado no exílio, em 1973, não tinha estruturas organizativas em Portugal antes do 25 de Abril. Deste modo, as estruturas partidárias foram desenvolvidas com os partidos já no governo, por oposição a um processo de construção organizacional para atingir o poder.

Desta forma, os partidos consolidaram a sua posição e conseguiram assumir-se como as “principais instituições políticas” do período democrático (Bruneau, 1997, p. 19), graças ao monopólio da representação política no parlamento e o acesso a recursos estatais. Este padrão é reforçado pela preponderância do acesso ao poder governamental na estruturação dos partidos, um padrão que emergiu desde cedo, com o desenvolvimento da organização partidária a ser conduzido pela elite do partido que ocupava cargos governativos. As estruturas partidárias foram desenvolvidas com os partidos já no governo, por oposição a um processo de construção organizacional para atingir o poder. Assim, apesar da transição por ruptura, PS e PSD tendem a enquadrar-se na tipologia de partidos “mobilizados internamente” de Shefter (1994, pp. 31-32), na medida em que são partidos fundados por

---

<sup>40</sup> Em Espanha, a legalização do PSOE ocorreu apenas quatro meses antes das eleições de 1977 mas o partido apenas adquiriu responsabilidades executivas cinco anos depois (van Biezen, 1998, p. 41).

elites que ocupam posições de relevo no regime e que utilizam os recursos do Estado a que têm acesso para a construção organizacional do partido. É, assim, expectável que a patronagem assuma um papel crucial, uma vez que, de acordo com Shefter (1994, pp. 31-32), a natureza dos partidos mobilizados internamente tende a gerar incentivos substanciais para a sua utilização como forma de mobilização de apoio eleitoral e para o desenvolvimento da organização partidária.

Os recursos do Estado foram cruciais para a resolução da principal preocupação dos partidos políticos no período de 1974-1975: a escolha da natureza do regime que se deveria instaurar em Portugal no seguimento do período revolucionário. O PS e o PSD defendiam um regime democrático liberal à semelhança dos países da Europa Ocidental, por oposição à visão e ao cepticismo comunista relativamente às estruturas políticas das democracias ocidentais (Jalali, 2007). Os partidos a favor da democracia liberal precisavam dar sinais ao PCP da existência de um amplo apoio social, de forma a “bloquear a solidez organizacional do PCP” (Jalali, 2007, p. 80). Para esse efeito – e num contexto marcado quer pela ausência de clivagens sociais claramente articuladas que os partidos pudessem mobilizar rapidamente, quer pela incapacidade dos partidos em desenvolvê-las e articulá-las – a estratégia dos partidos dominantes mantinha-se relacionada com a distribuição de incentivos materiais, incluindo a patronagem, mais do que na criação de fortes bases de apoio ideológico (Jalali & Lisi, 2009, p. 449). Os partidos utilizaram a sua posição no poder para distribuir cargos na administração pública e, assim, assegurar o apoio e a protecção de indivíduos ligados aos partidos (Cerezales, 2003; Jalali, 2007; Jalali & Lisi, 2009).

No entanto, mesmo após a resolução do conflito relativamente à escolha do regime, os partidos centristas optaram por uma estratégia de equilíbrio evitando demarcações ideológicas claras – como veremos adiante – e garantindo a formulação de regras que assegurassem o acesso continuado dos partidos ao governo (Morlino, 1995). Estas regras institucionais reportam-se à supremacia dos partidos na Constituição – uma vez que apenas os partidos têm direito de apresentar candidatos às eleições legislativas<sup>41</sup> (Jalali, 2007; Lobo, 2000; Morlino, 1995) – e ao sistema eleitoral (o método d'Hondt associado a um alto grau de desproporcionalidade), que favorece alguns partidos mais do que outros (Lane &

---

<sup>41</sup> Ver artigo número 151 da Constituição da República Portuguesa.

Ersson, 1999; Morlino, 1995). As elites partidárias asseguraram, ainda, o financiamento estatal para os partidos (Jalali, 2007; van Biezen, 2000) e, com a revisão Constitucional de 1982, firmaram “o controlo que os partidos exercem sobre as instituições, nomeadamente o Conselho de Estado, o Tribunal Constitucional, a Assembleia e a administração pública” (Lobo, 1996, p. 1087). Estas reformas institucionais ajudam a compreender a centralidade dos partidos no sistema político apesar do limitado enraizamento social.

Esta marca genética da revolução prevaleceu posteriormente: os partidos têm uma base organizacional relativamente fraca e nunca desenvolveram um forte enraizamento social (Jalali, 2007). A filiação partidária em Portugal é historicamente baixa<sup>42</sup> (Mair & van Biezen, 2001), evidenciando um padrão de difícil envolvimento dos cidadãos e de incapacidade dos partidos de desenvolverem bases sociais de apoio. Com efeito, nenhum dos partidos dominantes – PS e PSD – conseguiu um nível de filiação acima dos 190.000 (Jalali, 2007, p. 41; Jalali & Lisi, 2009, p. 459).

A capacidade de consolidação dos partidos políticos reflecte-se, também, na rápida estruturação do sistema partidário português, que apresenta um padrão estável de interações inter-partidárias, que emergem e se desenvolvem numa mecânica funcional moderada e centrípeta. O sistema partidário pode ser caracterizado como um bipartidarismo imperfeito (Magone, 2000) que tem visto um reforço da posição dos dois partidos centristas desde meados da década de oitenta (Jalali, 2007), um padrão que apenas parece ter-se invertido nas eleições legislativas de 2009 e de 2011.

Em paralelo, o curto intervalo entre o início da transição e as primeiras eleições forçou os partidos a optar por escolhas estratégicas na arena eleitoral. Com o alargamento rápido da participação política após a revolução – e na ausência de alinhamentos partidários – os partidos políticos optaram por uma estratégia eleitoral alicerçada num amplo apelo programático, com estratégias *catch-all*.

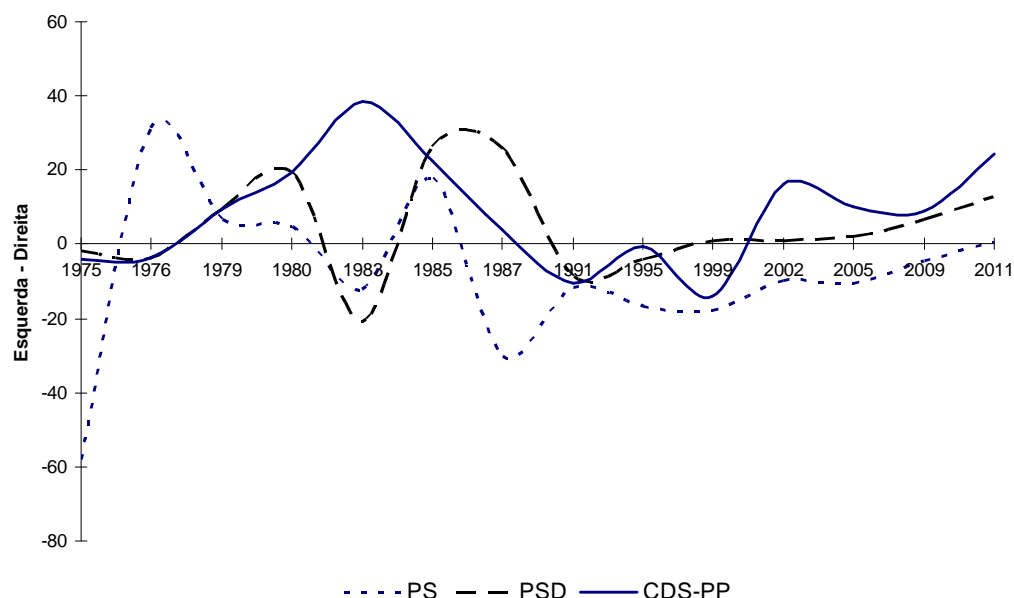
A consequente “plasticidade ideológica” (Aguiar, 1985, p. 777) que caracteriza os partidos dominantes do sistema partidário português tem potenciais implicações nos actuais padrões de patronagem no contexto português, com a ausência de uma distinção clara entre os partidos a estimular a competição eleitoral em termos de competências e

---

<sup>42</sup> A percentagem de filiados em percentagem do total do eleitorado não chegava aos quatro por cento em 2000 (Mair & van Biezen, 2001).

capacidades demonstradas pelos partidos relativamente à implementação de políticas públicas. O Gráfico 3.1 ilustra a crescente proximidade programática entre os partidos dominantes – PS e PSD.

**Gráfico 3.1 – Aproximação ideológica entre os principais partidos: PS, PSD e CDS (1975-2011)**



Fonte: *Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)*

O Gráfico permite verificar as frequentes oscilações dos dois principais partidos portugueses em termos de posicionamento nos seus programas eleitorais, sobretudo até 1991<sup>43</sup> – altura em que o PSD formava governo sozinho pela terceira vez, consolidando a sua posição no sistema de partidos português. Depois de 1991, notamos uma tendencial aproximação ao centro.

A aproximação em termos programáticos tende a acentuar o impacto dos factores de curto-prazo na opção individual do voto, sobretudo na escolha entre o PS e o PSD (Freire, 2004; Jalali, 2004; Lobo, 2005b). Com efeito, o comportamento eleitoral é fortemente determinado pela avaliação do desempenho económico e do desempenho do governo que, segundo Freire (2004), se tornam factores determinantes da decisão eleitoral quando a polarização ideológica é reduzida. Também a avaliação dos líderes partidários adquire

<sup>43</sup> Este é, de resto, o ano em que os programas eleitorais destes partidos mais se aproximam (correlação de 0.87). Apesar de se notar uma tentativa de manutenção de uma margem de consistência ideológica, visível no ligeiro declínio das correlações desde 1991, é possível notarmos alguma indefinição que dificulta a diferenciação perante o eleitorado em termos de ideologias.

maior importância na opção de voto (Lobo, 2004, 2005b). O sucesso eleitoral dos partidos com acesso ao governo (e, portanto, à arena decisória) depende, em larga escala, das percepções sobre as suas actividades enquanto governantes, obrigando os partidos a empreenderem esforços por forma a determinar o rumo das políticas públicas e, assim, aumentar as suas hipóteses de reeleição (Ware, 1996, p. 358). Torna-se, assim, expectável que os governos partidários atribuam elevada importância à eficácia do funcionamento da administração pública, que pode ser crucial para os partidos políticos, dadas as implicações ao nível do comportamento eleitoral.

Quanto à terceira dimensão relativa à expectativa da importância da patronagem para os partidos portugueses, o caso português ilustra a tendência para a absorção das ligações pessoais e das estruturas locais pré-existentes para efeitos de mobilização eleitoral. Em contrapartida, estas estruturas são recompensadas com a possibilidade de gestão autónoma das decisões que afectam a localidade, permitindo aos padrões locais a possibilidade de verem reforçado o seu poder não apenas ao nível local, mas também no seio do partido político. Um aspecto comum ao longo do último século político em Portugal é a importância do poder local para a implantação dos partidos e para o seu sucesso eleitoral (Jalali, 2007; Jalali & Lisi, 2009). À semelhança de anteriores transições de regime, os partidos do período democrático não deixaram de absorver as redes locais e regionais associadas ao anterior regime, particularmente dada a falta de recursos materiais, humanos e organizacionais próprios. Nesse contexto, a patronagem serviu como um importante mecanismo para atrair essas redes essenciais para a construção organizacional do partido. Este aspecto viria a repercutir-se em dois importantes domínios inter-relacionados. Por um lado, explica a continuada importância da patronagem ao nível da administração local, permitindo aos partidos entrincheirar-se ao nível local, particularmente nos períodos em que o partido se encontra ausente da governação ao nível central. Por outro lado, a relação com o poder local viria a ter impacto ao nível da organização partidária.

Durante o contexto revolucionário, os níveis subnacionais dos partidos adquiriram considerável autonomia relativamente ao partido a nível nacional, introduzindo uma dimensão estratárquica nas organizações partidárias, caracterizada pela existência de autonomia mútua entre estes dois níveis. Se, por um lado, os partidos ao nível local asseguram o enraizamento da estrutura partidária ao nível local e a sua capacidade de mobilização do eleitorado, por outro, o partido ao nível central procura não interferir nas

estratégias e interesses locais (Jalali, 2007, p. 169). As relações entre os diferentes níveis do partido tornam-se mais “*estratárquicas* do que hierárquicas”, para utilizar a expressão de Mair (1994, p. 17). A capacidade dos notáveis locais de dispensar bens torna particularmente difícil a influência do líder partidário ao nível das estruturas subnacionais (Jalali, 2007). Esta dificuldade é acrescida nos momentos em que o partido está afastado do poder central e, portanto, sem os seus próprios recursos de patronagem. A liberdade de manobra das diferentes estruturas dos partidos foi notória nas eleições autárquicas de 2005. Embora o líder do PSD, Marques Mendes, se tenha oposto à indicação de dois notáveis locais – Valentim Loureiro e Isaltino Morais, ambos envolvidos em casos de corrupção – as estruturas subnacionais mantiveram o seu apoio aos dois candidatos, os quais, mesmo sem o apoio partidário, asseguraram vitórias ao nível local<sup>44</sup>. O caso da candidatura de Fátima Felgueiras, às autárquicas em 2001, ilustra a influência das estruturas distritais do Partido Socialista, demonstrando a sua natureza estratárquica<sup>45</sup>. Estes casos demonstram o poder das estruturas locais, que é reforçado quando o partido está fora do governo ao nível nacional. O equilíbrio de poderes é inverso quando o partido está no governo, uma vez que embora se mantenha a influência local, as estruturas subnacionais tornam-se mais dependentes do partido no governo, particularmente no que se reporta ao acesso a recursos estatais, nomeadamente financeiros.

O desenvolvimento de relações estratárquicas tem importantes implicações não apenas nos actuais padrões de patronagem, mas também na lógica subjacente às nomeações. Embora as estruturas centrais do partido possam ser determinantes ao nível das três dimensões centrais dos governos partidários – selecção do elenco ministerial, controlo de políticas públicas e distribuição de patronagem – é expectável que o contexto da transição, a absorção de redes locais e a natureza estratárquica dos partidos políticos tendam a revelar-se em pressões das estruturas partidárias locais para a nomeação de

---

<sup>44</sup> As distritais do Porto e de Lisboa decidiram apoiar Isaltino Morais e Valentim Loureiro, apesar do presidente social-democrata já ter anunciado que as iria vetar (ver Direcção do PSD veta candidaturas de Isaltino e Valentim Loureiro, *in Público*, 18 de Maio de 2005 [disponível em [http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/direccao-do-psd-veta-candidaturas-de-isaltino-e-valentim-loureiro\\_1223626](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/direccao-do-psd-veta-candidaturas-de-isaltino-e-valentim-loureiro_1223626), consultado a 13 de Março de 2011]).

<sup>45</sup> Em 2001, o Partido Socialista pretendeu retirar o apoio a Fátima Felgueiras. Contudo, a direcção distrital do Partido Socialista do Porto, manteve o apoio à candidata. Felgueiras acabou por candidatar-se com o apoio do PS e apenas em 2005 lhe foi retirada a confiança política (ver “Socialistas procuram alternativa a Fátima Felgueiras”, *in Público*, 07 de Outubro de 2001 [disponível em [http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/socialistas-procuram-alternativa-a-fatima-felgueiras\\_43547?all=1](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/socialistas-procuram-alternativa-a-fatima-felgueiras_43547?all=1), consultado a 13 de Março de 2011]).

indivíduos para posições na cúpula das estruturas dirigentes, particularmente ao nível dos serviços periféricos da administração pública.

As dimensões analisadas nesta secção sugerem não apenas um padrão de consolidação estatal dos partidos políticos portugueses, mas também as implicações que a incerteza e a volatilidade do período revolucionário imprimiram nas dimensões programáticas e organizacionais dos partidos políticos. Estas dimensões geram expectativas quanto à importância da patronagem durante o período democrático, uma vez que a interligação entre a estruturação do Estado e a construção dos partidos políticos fornece condições ideais para a patronagem (O'Dwyer, 2004, p. 521). Apesar disso, é expectável que a natureza e as motivações da patronagem possam ter-se alterado quer devido à modernização social, económica e política, quer devido à importância do controlo de políticas públicas em termos eleitorais.

Ao mesmo tempo, tal como notámos anteriormente, o argumento de Shefter (1994) relativamente à centralidade da patronagem para os partidos internamente mobilizados depende do momento da profissionalização da administração pública. Se a profissionalização da administração pública ocorrer após a universalização do sufrágio universal, é provável que o aparelho administrativo tenda a revelar maior permeabilidade relativamente às pressões partidárias, o que gera expectativas quanto à utilização da patronagem durante o período democrático (Shefter, 1994). O caso português ilustra este argumento. Na secção seguinte, analisamos o modo como a natureza da transição para a democracia gerou uma tendência para a desacreditação da administração pública, reduzindo, de forma substancial, a possibilidade da administração pública funcionar como uma barreira à utilização da patronagem. Em segundo lugar, procuramos demonstrar como a máquina administrativa se tornou num problema para os governos partidários – devido ao seu crescimento acentuado e à fragmentação das actividades do governo – o que pode ter impellido os governos partidários procurar reforçar a possibilidade de controlo das estruturas administrativas (da administração directa ou indirecta), através da sua nomeação.

### **A ruptura e o saneamento da estrutura administrativa**

Logo após o 25 de Abril, verificaram-se duas reacções distintas ao poder burocrático herdado do Estado Novo. Em primeiro lugar, tratou-se de desmantelar as instituições



ligadas ao anterior regime – a presidência do Conselho de Ministros, o Ministério das Corporações, o aparelho de Segurança Interna e o Ministério do Ultramar (Graham, 1985, p. 911; 2001, p. 244) – e revogou-se a Lei do Condicionamento Industrial<sup>46</sup>. Estas foram substituídas por novas formas de intervenção do Estado, particularmente com o programa de nacionalizações, a reforma agrária e a criação do Estado-providência (Lopes, 1997, p. 30).

Em segundo lugar, a natureza da transição democrática moldou a forma como os partidos políticos lidaram com os altos cargos dirigentes, particularmente aqueles que exerceram funções durante o regime anterior. Dado que o processo de transição foi conduzido por actores que tinham sido, em grande medida, excluídos da elite política de Salazar e Caetano, emergiu uma ruptura também ao nível administrativo, que foi visível nas leis de saneamento<sup>47</sup>.

Apenas catorze dias após a Revolução, foi aprovado o Decreto-lei 193/74, que estipulava que “mediante simples despacho, a Junta de Salvação Nacional [podia] determinar a suspensão temporária do exercício das suas funções dos Servidores do Estado, organismos corporativos e de coordenação económica” (artigo 1, alínea 1). Dois meses após a queda da Ditadura foi criada a Comissão Interministerial de Saneamento e Reclassificação<sup>48</sup>, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, com a missão de coordenação das comissões de saneamento existentes em diferentes ministérios (Pinto, 2006, p. 43). Com efeito, devido à natureza do processo de transição *por ruptura*, sem

---

<sup>46</sup> Esta lei reflectia a intervenção do Estado na economia durante o Estado Novo. O Decreto nº19 354 de 14 de Fevereiro de 1931, implicava que “a instalação de novos estabelecimentos industriais ou a reabertura dos que tiverem paralisados há mais de dois anos, a montagem ou substituição de maquinismos que aumentem a produção, a passagem de estabelecimentos industriais para a posse de estrangeiros passa a estar dependente de autorização ministerial”.

<sup>47</sup> Tal fica claro no Programa do Movimento das Forças Armadas no qual se afirma a necessidade de saneamento da política interna e das suas instituições (*in* Carmo, 1987, p. 246), que implicaria, igualmente, o saneamento do aparelho administrativo do Estado (Leal, 1982, p. 928). Em Fevereiro de 1975, cerca de 12 mil pessoas haviam sido afastadas ou suspensas das suas funções anteriores. O número deverá ter crescido até Novembro desse ano, de forma significativa, quando todas as formas de sanções (incluindo transferências e demissões) são consideradas (Pinto, 2008, p. 314). Além disso, após o exílio de Spínola, na sequência da tentativa de Golpe de 11 de Março de 1975, o movimento de saneamento foi reforçado, afectando, também, os mais próximos de Spínola (Nunes, 2003, p. 118; Pinto, 2000, p. 45). Na realidade, a partir daquele momento, entra-se numa segunda fase de radicalização do processo de saneamentos, marcado por frequentes ilegalidades e que terá envolvido o saneamento de cerca de 20 mil pessoas (Nunes, 2003, pp. 124-125).

<sup>48</sup> Ver o Decreto-lei 277/74 de 25 de Junho (Cria a Comissão Interministerial de Saneamento e Reclassificação responsável pelas propostas de demissão ou de suspensão de funções de funcionários públicos), revisto pelo Decreto-lei 123/75 de 11 de Março. Ver, ainda, o Decreto-lei 124/75 de 11 de Março que atribui poderes a esta comissão para mandar instaurar ou rever qualquer processo de saneamento.



qualquer negociação com as elites do regime anterior, as purgas políticas surgem como um mecanismo de segurança, para quebrar o poder individual dos dirigentes sobre actividades políticas-chave. A substituição da elite administrativa emerge como uma estratégia para controlar a administração pública, num contexto incerto e volátil. Num discurso à Assembleia do Movimento das Forças Armadas (8 de Junho de 1975), o então primeiro-ministro, Vasco Gonçalves, salientava a importância do espaço administrativo enquanto arena de conflito relativamente às visões distintas para a substituição do regime deposto:

Enumeradas as questões principais, é conveniente assentar nas duas condições mais importantes de realização prática do processo socialista. A primeira consiste na transformação do aparelho do Estado, implicando o seu domínio pela vanguarda política (*in* Carmo, 1987, p. 246).

Apesar da sucessão de decretos e regulamentos orientados para os saneamentos e substituição da elite dirigente, a extensão destas substituições foi, na prática, limitada. O número de altos cargos dirigentes – incluindo directores-gerais e equiparados; directores de serviço e chefes de divisão – que se manteve em funções foi considerável, tal como se pode verificar na Tabela 3.1.

**Tabela 3.1 – Antiguidade dos dirigentes em 1979**

<i>Antiguidade</i>	<i>Frequência</i>	<i>Percentagem</i>
Menos de 5 anos	185	11%
5-9 anos	235	14%
10-14 anos	225	13%
15-19 anos	208	12%
20-24 anos	226	13%
25 anos ou mais	657	38%
<b>Total</b>	<b>1736</b>	<b>100%</b>

Fonte: Carmo (1987, p. 271)

Mais de um terço dos dirigentes que exerciam funções em 1979 mantinha-se em funções há mais de 25 anos. Além disso, embora grande parte dos directores-gerais tenha sido afastada dos seus cargos durante os governos provisórios com Vasco Gonçalves, entre 18 de Julho de 1974 e 9 de Setembro de 1975, a renovação estava longe de ser completa. Se destacarmos a substituição dos indivíduos em exercício no cargo de director-geral (cf. Tabela 3.2), notamos que o efeito dos saneamentos foi ainda menor. O levantamento efectuado por Opello (1985) revela que cerca de 62% dos directores-gerais em funções no início do período democrático havia sido nomeado antes de 1974.

**Tabela 3.2 – Ano de nomeação dos Directores-Gerais, 1979**

<i>Ano de nomeação</i>	<i>Número</i>	<i>Percentagem</i>
1930-1939	2	3%
1940-1949	10	5%
1950-1959	11	17%
1960-1969	25	37%
1970-1979	19	28%

Fonte: Opello (1985)

Da mesma forma, as purgas políticas não foram idênticas em todas as áreas sectoriais e dependiam da atitude do ministro responsável, bem como da pressão dos sindicatos e da comissão de trabalhadores (Pinto, 2006, p. 47). Os saneamentos não foram muito evidentes nas áreas dos Negócios Estrangeiros<sup>49</sup> e no Ministério da Justiça (Pinto, 2006, p. 47; Sotiropoulos, 2006a, p. 211). A maior renovação de dirigentes foi visível ao nível da administração local (Machado, 1999), nos ministérios da Educação (Pinto, 2006, p. 48) e do Trabalho (Lobo, 2005a, p. 67; Pinto, 1998, p. 1686) e nas Forças Armadas (Pinto, 2006, p. 45). Ao mesmo tempo, é importante salientar que entre 1976 e o início da década de 1980 foram aprovadas leis que permitiram reintegrar os funcionários que haviam sido saneados, embora não regressassem ao cargo que haviam ocupado anteriormente (Pinto, 2008, p. 325).

Na sequência destes processos, a máquina administrativa deixou de funcionar como um corpo coerente de instituições (Graham, 1985, p. 911; 2001, p. 245), situação que se agravou com o rápido crescimento do emprego público, do qual nos ocuparemos na secção seguinte. Com efeito, a reforma da administração pública não foi uma prioridade para o primeiro governo constitucional, na medida em que as questões eminentemente políticas – a reposição da ordem social e a recuperação económica do país – adquiriam centralidade. A falta de experiência democrática tanto da nova elite política como da cúpula da administração pública gerou situações de suspeita recíproca (Leal, 1982, p. 941), o que funcionou como um impulso para o controlo da administração pública.

A percepção da incapacidade de resposta da administração pública relativamente às orientações do governo perpassa todos os oito primeiros governos constitucionais. Portas e Valente (1990) concluíram, através de entrevistas a ministros, que a administração pública

---

<sup>49</sup> No final de 2011, Mário Soares salientava que enquanto ministro dos Negócios Estrangeiros não tinha promovido qualquer saneamento naquele ministério. Em casos de maior resistência à nova ordem política, os dirigentes eram colocados em “postos discretos” (ver “Mário Soares “Se a Europa não muda, terá de haver uma revolução” in *Jornal i* [disponível em <http://www.ionline.pt/portugal/mario-soares-se-europa-nao-muda-tera-haver-uma-revolucao>, consultado a 29 de Novembro de 2011]).

era, então, vista de uma forma muito crítica, com alguns ministros a assumirem “estados de guerra” com os seus dirigentes (Portas e Valente, 1990, p. 341). De acordo com as perspectivas dos ministros entrevistados, a administração pública era definida por um excesso de legalismo e pela veiculação de informação de forma desorganizada e ‘politicamente tendenciosa’ ou inventada de forma a valorizar os serviços. Os ministros entrevistados expressaram, ainda, a resistência à mudança da máquina administrativa e a ausência de comunicação interdepartamental (bem como a existência de rivalidade entre os serviços), que tendia à formulação de propostas inexecutáveis. Os autores notam, ainda, como, para os ministros, existiam rivalidades políticas entre os serviços e entre funcionários, consoante a ‘cor política’ que predominava, um reflexo da percepção generalizada quanto à tentativa de controlo da máquina administrativa por diferentes partidos políticos. A desconfiança relativamente à estrutura administrativa teve efeitos em dois níveis: primeiro, a partidarização da máquina administrativa e, segundo, a tendência para o afastamento da cúpula da estrutura administrativa das etapas de formulação de políticas públicas.

A solução para as dificuldades na relação com a máquina administrativa passou pela sua partidarização. Com efeito, a administração pública surgiu como uma das mais importantes formas através das quais os partidos portugueses puderam aumentar o seu domínio sobre o sistema político (Lobo, 2000, p. 163). Os escassos recursos materiais, ideológicos e humanos dos partidos políticos motivaram a utilização da máquina administrativa, particularmente durante o período revolucionário, com as pessoas a identificar os partidos políticos como um “seguro de emprego”, como recordou Freitas do Amaral (1996, p. 166). O estudo de Lobo (2000, p. 163) confirma esta tendência, com um ex-ministro a assumir a partidarização da administração pública, em detrimento da sua especialização técnica.

O período revolucionário foi marcado pelo predomínio de determinados partidos em sectores-chave: o Partido Comunista (por exemplo, graças à sua aliança com o MFA) conseguiu controlar importantes posições no aparelho do Estado e conseguiu o controlo da imprensa estatal (Jalali, 2007, p. 66; Sotiropoulos, 2006a, p. 211). A intervenção dos partidos na estrutura administrativa pode ter dificultado a coordenação da política governamental no topo da hierarquia da administração pública, e a coerência

organizacional entre os principais ministérios, tal como os ministros entrevistados por Portas e Valente (1990) destacaram.

Em paralelo, a relação entre a elite política e a administração pública foi marcada por um esvaziamento das funções da cúpula dirigente ao nível da formulação de políticas públicas. Este esvaziamento viria a funcionar através de um aumento do número de secretários ou subsecretários de Estado<sup>50</sup> (Leal, 1982, p. 941), e através da aquisição de serviços técnicos e de consultadoria, fora dos meandros da administração pública. Um dos ministros que Lobo (2000, p. 167-168) entrevistou assumia que

Nessa altura [1976-77] não era viável fazer fosse o que fosse por via do aparelho de Estado, por receio a fugas de informação para a imprensa [...] Eu tinha um grupo de assessores com capacidades técnicas, mas acima de tudo que me eram leais. Era tudo absolutamente confidencial. Essa era uma boa maneira de lidar com toda e qualquer questão sempre que não queria o envolvimento dos serviços.

A tendência para a utilização destas estruturas que operam de forma paralela à administração pública parece ter-se expandido ao longo do período democrático, o que se torna notório pela relevância desta rubrica (serviços de consultadoria) no Orçamento de Estado, tal como faremos notar no sexto capítulo.

Em suma, o dismantelamento das estruturas administrativas associadas ao Estado Novo não correspondeu à sua despolitização no período democrático. Tal como Graham (1985, p. 915) destaca, as alterações mais notórias ao nível do comportamento da administração pública surgem relacionadas com o desaparecimento dos “velhos padrões de acatamento” e do “respeito pela hierarquia”, o que, em certa medida, parece explicar criação de formas de controlo da estrutura dirigente, revelando uma forma embrionária de utilização da patronagem de poder, como mecanismo de controlo da administração pública e do processo de políticas públicas. A patronagem parece ter-se revelado como um importante mecanismo para lidar com os problemas adicionais, nomeadamente o crescimento do funcionalismo público e o processo de integração na União Europeia.

---

<sup>50</sup> De facto, entre 1974 e 1986 verificou-se um aumento de 226% no número de secretários de estado e cerca de 62% no total do elenco governativo (Carmo, 1987, p. 254). Para Leal, este aumento é o reflexo da necessidade dos partidos de “formar pessoal político e de o sujeitar às provas da governação” (Leal, 1982, p. 941).

## O crescimento do funcionalismo público

O período democrático assistiu a uma transformação substancial do Estado português. A transição para a democracia, a prioridade dada à expansão do Estado-providência e o forte intervencionismo do Estado pós-1974 fizeram disparar o número de funcionários da administração pública, particularmente ao nível da administração central. Ao mesmo tempo, o crescimento do funcionalismo público reflecte o papel do Estado, na absorção do desemprego, num contexto de recessão europeia e de crise económica, particularmente com o choque petrolífero. O país encontrava-se pobre, sem recursos naturais e a braços com uma crise política trazida pela revolução, o que teve importante impacto na quebra do investimento nacional (Barreto, 1994, p. 1055). Tal como conclui Graham (1985, p. 913),

o principal legado do período revolucionário não foi tanto a radicalização do funcionalismo público – pois que tal tentativa depressa definhou e desapareceu de cena -, mas antes o rápido crescimento do fardo do desemprego, assumido pelo Estado Português, numa economia em que o sector privado não estava em posição de oferecer grande número de novos empregos e em que os custos com o sector público aumentavam rapidamente sem que houvesse a possibilidade de novas receitas.

Cabia, neste contexto, ao Estado amortecer não apenas a taxa de desemprego, mas também a onda de retornados do Ultramar. Em 1976, foi criado o Quadro Geral de Adidos, na dependência da Secretaria de Estado da Administração Pública<sup>51</sup>. Este Quadro visava a gestão e integração dos recursos humanos que se tornaram excedentários em virtude do processo de descolonização. Em Maio de 1978, o Quadro Geral de Adidos já contava com 34,116 indivíduos que necessitavam de reintegração (Carmo, 1987, p. 246; Machado, 1999, p. 213), que representavam cerca de 11 por cento dos efectivos da administração pública naquele ano. Este processo de reintegração viria a terminar em 1984<sup>52</sup>. No total, este programa reintegrou cerca de 49 mil funcionários do Ultramar na administração pública portuguesa (Rocha & Araújo, 2007, p. 587).

O crescimento do funcionalismo público reflecte, ainda, os esforços dos partidos políticos para dominarem o aparelho do Estado e, simultaneamente, a utilização da administração pública para satisfazer as clientelas dos partidos (Barreto, 1984, p. 206; Leal, 1982, p. 932), um procedimento comum nos processos de transição para a

---

<sup>51</sup> O Quadro Geral de Adidos foi criado através do Decreto-Lei n.º 294/76 de 24 de Abril.

<sup>52</sup> O Quadro Geral de Adidos foi extinto com a aprovação do Decreto-Lei 42/84 de 3 de Fevereiro.

democracia, como os casos da Europa de Leste sugerem (Grzymala-Busse, 2003b). Tal como notámos anteriormente, o estudo de Marina Costa Lobo (2000, p. 163) demonstra a importância da influência partidária, com alguns ministros entrevistados a assumirem a existência de pressões partidárias para que os seus apoiantes fossem promovidos na administração pública. A Tabela 3.3 apresenta a evolução do número de efectivos da administração pública, desde 1853 até 2010.

**Tabela 3.3 – Número e percentagens de efectivos na Administração Pública central, Regional e Local (1853-2010)**

	<i>Administração Central</i>	<i>% de emprego público</i>	<i>Administração Regional e Local</i>	<i>% de emprego público</i>
<b>1853</b>	10.328	-	-	-
<b>1890</b>	22.000	-	-	-
<b>1911</b>	57.416	-	-	-
<b>1930</b>	105.407	-	-	-
<b>1968</b>	155.213	78,9	41.542	21,1
<b>1970</b>	196.000	-	-	-
<b>1976</b>	223.000	-	-	-
<b>1978</b>	302.604	-	80.704	-
<b>1979</b>	314.029	82,0	69.074	18,0
<b>1983</b>	359.329	82,5	76.466	17,5
<b>1986</b>	384.448	82,8	79.873	17,2
<b>1988</b>	405.034	83,4	80.334	16,6
<b>1991</b>	418.868	82,2	90.864	17,8
<b>1996</b>	500.535	78,3	138.509	21,7
<b>1999</b>	566.548	79,1	149.870	20,9
<b>2005</b>	578.407	77,3	169.473	22,7
<b>2006</b>	568.384	77,0	169.568	22,9
<b>2007</b>	536.012	-	-	-
<b>2008</b>	528.710	-	-	-
<b>2009</b>	529.073	-	-	-
<b>2010</b>	516.168	-	-	-

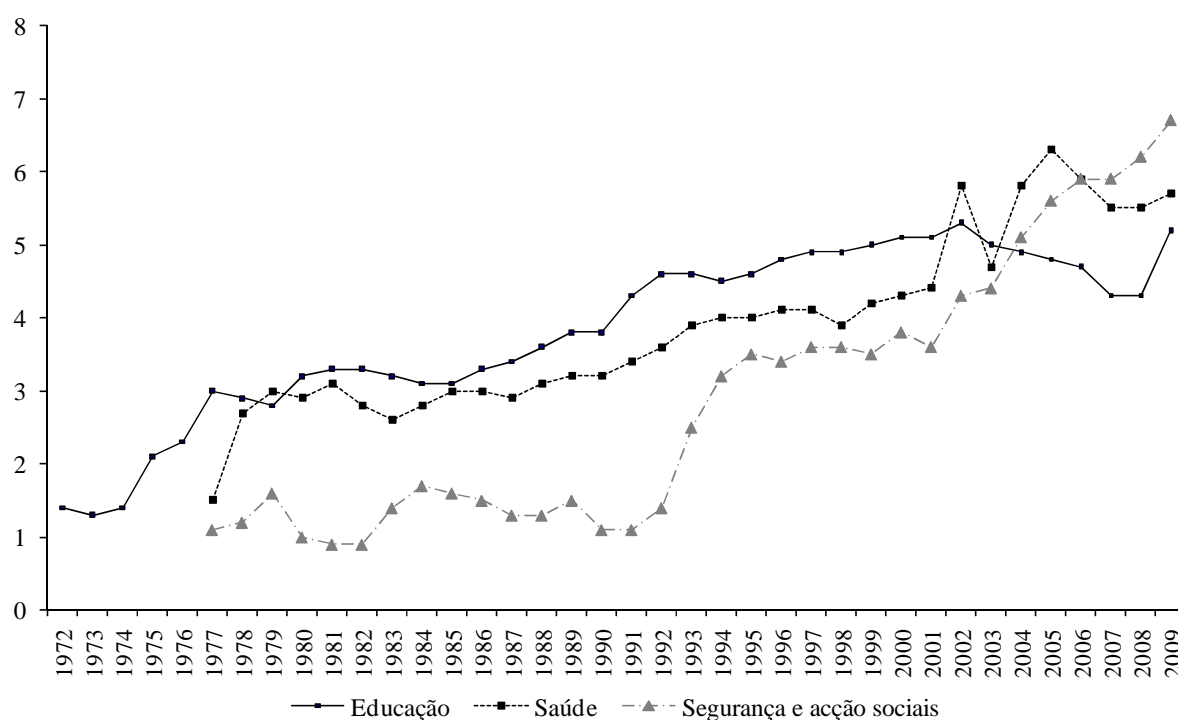
Fontes: Até 1930, dados de Machado (1999); dados de 1970 de Mozzicafreddo (1992, p. 63); para 1976, dados de Barreto (1984, p. 207), que não inclui funcionários das empresas públicas, forças militares, magistratura judicial e do ministério público; para 1978, dados de Graham (1985, p. 912); de 1979 até 2010 (excluindo 2006), dados de *Efectivos da Função Pública*, Pordata (in [http://www.pordata.pt/azap\\_runtime/?n=4](http://www.pordata.pt/azap_runtime/?n=4)) consultado a 28 de Abril de 2011); dados para 2006 in *Administração pública cresce devido a autarquias, regiões e órgãos de soberania*, *Jornal Público* de 20 de Setembro de 2006.

Nota: A partir de 1996, os valores apresentados incluem as Forças de Segurança e as Forças Armadas; para os anos de 1968, 1979 e 1983 não se inclui: Magistratura Judicial e Ministério Público; empresas públicas e instituições de utilidade pública; Forças militarizadas e militares; Bombeiros; Provedoria de Justiça; e servidores civis do Ministério da Defesa Nacional não subordinados ao regime da função pública; para os anos de 1986, 1988 e 1991 não se inclui: Magistratura Judicial e Ministério Público; Forças militarizadas; Bombeiros; Forças militares e servidores civis do Ministério da Defesa Nacional não subordinados ao regime da função pública. A partir de 2007 (inclusive), não inclui prestações de serviço em estabelecimentos de ensino básico e secundário do Ministério da Educação.

Tal como é possível verificar-se, o número de efectivos praticamente duplicou nos primeiros anos de democracia, de 223.000 funcionários em 1976 para 359.329 em 1983. Em 2005, atingia um pico de 578.407 funcionários, antes de iniciar uma tendência descendente em 2006, embora, em 2010, o valor estimado de funcionários da administração pública central se mantenha acima dos 500.000<sup>53</sup>.

O crescimento do funcionalismo público radica, também, no alargamento do Estado-providência, com a expansão dos direitos políticos e sociais, o que se reflecte no aumento da percentagem de despesas em função do Produto Interno Bruto após 1974. Tal como é possível observar no Gráfico 3.2, as despesas com serviços sociais – educação, saúde e segurança social – registaram um forte incremento após o 25 de Abril.

**Gráfico 3.2 – Despesas em Saúde, Educação e Segurança Social, em % do PIB (1972-2009)**



Fonte: *Despesas do Estado: Orçamento final por funções em % do PIB*, Pordata (in <http://www.pordata.pt/>, consultado a 28 de Abril de 2011)

<sup>53</sup> De notar que diferentes fontes apontam para diferentes estimativas da dimensão do sector público em Portugal. Contudo, as tendências identificadas são consistentes entre si, apontando para um crescimento ao longo do tempo da administração pública central. Note-se, ainda, que os dados incluídos e analisados na Tabela 3.3 incidem apenas sobre o número de funcionários efectivos da Administração Pública. Se tivermos em conta que estes valores não incluem o número de funcionários contratados ou requisitados, o número real tenderá a ser consideravelmente superior. Não existem dados relativamente ao período compreendido entre 1970 e 1974. Contudo, o crescimento das despesas do Estado registado durante este período permitem estimar um crescimento ao nível do número de funcionários da administração pública (P. C. Schmitter, 1975b, p. 15).

Estas foram as áreas onde se registou um crescimento mais acentuado de funcionários públicos (Freire, 2010, p. 8; Graham, 1985, p. 914). O crescimento das despesas públicas nestas áreas deve-se à reduzida base de direitos e benefícios sociais da população até à mudança de regime, reflectindo, também, medidas de estímulo à actividade económica com relativo abrandamento nas fases de austeridade financeira dos anos 1982-1984 (Mozzicafreddo, 1997, p. 34). Em simultâneo, tal como Mozzicafreddo (1997, p. 14) salienta,

a competitividade partidária, com vista à conquista e manutenção do poder político, é igualmente um elemento que pesa na expansão do Estado e nas funções de regulação da vida social e económica. Os governos dos regimes democráticos obtêm reconhecimento das suas acções tanto pela legitimidade dos procedimentos (sufrágio universal), como pela avaliação dos resultados positivos relativamente às expectativas de bem-estar das populações.

O período revolucionário também viria a gerar uma expansão considerável do sector público através do programa de nacionalizações que, juntamente com a colectivização agrária de 1974-75, dilataram drasticamente o papel do Estado na economia. Cerca de dez por cento do emprego público resultou do processo de nacionalizações, que se tornou uma das “conquistas da revolução” (Corkill, 1999, p. 56).

Nas vésperas da Revolução, a maioria dos recursos económicos do país pertenciam a um restrito número de privados. Em Abril de 1974, o Estado detinha participações em 74 empresas concentradas nos sectores extractivos, alimentares, indústria de papel, tipografia e edição, refinação de petróleo e indústrias químicas, produtos metálicos, transportes marítimos e aéreos, bancos e companhias de seguros, operações sobre imóveis, empreendimentos turísticos e comércio. Para além da ampla diversificação de sectores com participação do Estado, não existiam critérios de gestão únicos e centralizados que assegurassem a estruturação do sector público empresarial (Pinho, 1976, p. 741). Ao Estado era conferida a faculdade de nomear administradores nas empresas em que fosse accionista. O Decreto-Lei 40833 de 29 de Outubro de 1956 permitia, ainda, a nomeação de Delegados do governo por prazos não superiores a cinco anos consecutivos que tendiam a ser nomeados por recompensa pelos serviços prestados ao regime e, na maioria dos casos, sem possuir a competência técnica necessária (Pinho, 1976, p. 742). Estes delegados do governo podiam suspender as decisões tomadas pelos órgãos sociais das empresas e competia-lhes “comunicar ao Governo todos os factos da vida da empresa que [pudessem]



interessar ao Estado, propondo oportunamente medidas destinadas a evitar ou reparar prejuízos para o Estado ou para o interesse público”<sup>54</sup>.

O programa de nacionalizações não era um dos objectivos do primeiro governo provisório. Contudo, durante o segundo, terceiro e quarto governos provisórios assiste-se a uma radicalização do processo revolucionário, particularmente após a tentativa de golpe de Estado de 11 de Março de 1975 (Jalali, 2007; Magone, 1998). A radicalização manifestou-se por um lado, na colonização de meios de comunicação e de estruturas do Estado, como referimos acima e, por outro lado, na nacionalização dos monopólios. A Constituição de 1976 confirmava o papel intervencionista do Estado na economia ao consagrar as nacionalizações como “conquistas irreversíveis da classe operária” (art.º 83, alínea 1). Entre 14 de Março de 1975 e 25 de Junho de 1976, foram nacionalizadas 244 empresas privadas<sup>55</sup>. Uma vez que estas empresas possuíam capitais em outras empresas, o número de empresas afectadas pela participação directa do Estado era de 1022 em 1979 (Graham, 1985, p. 918). O processo de nacionalizações ocorrido até à revisão constitucional de 1976 triplicou a dimensão do sector empresarial do Estado português (Nunes, Bastien, & Valério, 2005, p. 19), tornando-o o maior dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Baklanoff, 1996, p. 925), e assegurava ao Estado a exclusividade de intervenção num vasto leque de domínios económicos<sup>56</sup>.

Este crescimento não teve, contudo, paralelo em termos de produtividade e desempenho do sector público empresarial, algo que é atribuído à rotação de gestores das empresas públicas<sup>57</sup> (Gallagher, 1986, pp. 67-68), às “excessivas interferências políticas” e à “descontinuidade na tomada de decisões por parte dos sucessivos governos” (Baklanoff, 1996, p. 937). O fraco desempenho das empresas públicas<sup>58</sup> viria a somar-se às

---

<sup>54</sup> Ver o artigo 18 do Decreto-lei 40833, de 29 de Outubro de 1956.

<sup>55</sup> Através do Decreto nº 203-C/75 de 15 de Abril o Estado detinha os poderes para controlar a economia.

<sup>56</sup> As nacionalizações afectaram os sectores da banca; seguros; combustíveis; transportes ferroviários, marítimos e aéreos; ferro e aço; produção e distribuição de electricidade e de gás; indústria da celulose; cimento; tabaco; construção naval; comunicação social; actividades portuárias; extracção de minérios; e pescas (Baklanoff, 1996; Corkill, 1999; Nunes, et al., 2005).

<sup>57</sup> A rotação dos gestores das empresas públicas rondava os 30 por cento por ano (Baklanoff, 1996, p. 937).

<sup>58</sup> A necessidade de absorção, nas empresas públicas de ex-residentes nas colónias, criou sérias dificuldades financeiras e de funcionamento ao sector empresarial (Baklanoff, 1996, p. 938). De facto, os fracos resultados destas empresas potencialmente explicam a acumulação de dívida externa de Portugal que, entre 1978-1980 registava um dos maiores défices consolidados em termos de empresas públicas de entre os países da OCDE (Baklanoff, 1996, p. 939).

disfuncionalidades da administração pública (Barroso, 1987, p. 35), que notámos terem sido percepcionadas pelos ministros entrevistados por Portas & Valente (1990). Além disso, os interesses empresariais procuraram acercar-se das instâncias de decisão políticas para conhecerem os seus mecanismos internos e garantirem a sua adequada protecção, enquanto os actores políticos aproximaram-se das empresas para assegurarem a sua subsistência ou autonomia pessoal (Aguiar, 1985, p. 779).

O projecto de privatizações<sup>59</sup>, uma ambição acarinhada pelo Partido Social Democrata (Corkill, 1999, p. 57), tornou-se possível a partir de 1988, depois do PSD chegar a acordo com o Partido Socialista (Baklanoff, 1996, p. 941). A segunda revisão constitucional de 1989 pôs termo ao princípio da irreversibilidade das nacionalizações. Contudo, a legislação aprovada no ano seguinte permitia que, no processo de privatizações, o Estado assegurasse direitos especiais, nomeadamente que as “deliberações respeitantes a determinadas matérias [ficassem] condicionadas a confirmação por um administrador nomeado pelo Estado”, bem como o poder de veto sobre assuntos de interesse nacional<sup>60</sup>. Desta forma, apesar do pendor privatizador, o Estado manteve poder sobre as actividades das empresas, através da manutenção da possibilidade de escolha e nomeação das suas estruturas directivas.

Em Dezembro de 2011, o Estado detinha directamente um universo de 94 empresas públicas e participava em 131 empresas<sup>61</sup>, mantendo a possibilidade de intervir na nomeação das estruturas dirigentes. Adicionalmente, a participação do Estado num amplo leque de empresas<sup>62</sup> assegura aos partidos no governo um conjunto mais alargado de

---

<sup>59</sup> A ineficiência do sector público empresarial funcionou como catalisador do projecto das privatizações. Ao mesmo tempo, não deve ser negligenciado o potencial impacto do processo de integração na União Europeia nesta mudança (Barreto, 1994, pp. 1059-1060). Apesar da revisão constitucional ocorrer três anos após a adesão, tal pode estar relacionado com o período de transição para a adopção do *acquis communautaire*. Da mesma forma, muito poderá ter contribuído a evolução do eleitorado português, com mais de 80 por cento da opinião pública a apoiar as privatizações em 1987 (Baklanoff, 1996, p.40).

<sup>60</sup> Ver artigo 15 da Lei n.º 11/90 de 5 de Abril. Estes direitos especiais foram revogados unicamente em 2011, na sequência do compromisso assumido no âmbito do Memorando de Entendimento celebrado pelo Estado Português com a União Europeia, o FMI e o BCE. Ver Decreto-Lei n.º 90/2011, de 25 de Julho (*Elimina os direitos especiais detidos pelo accionista Estado na EDP - Energias de Portugal, S. A., na GALP Energia, SGPS, S. A., e na Portugal Telecom, SGPS, S. A.*).

<sup>61</sup> A informação relativa à composição do Sector Empresarial do Estado a 31 de Dezembro de 2011 pode ser consultada em Direcção-geral do Tesouro e Finanças (2012) *Sector Empresarial do Estado - Relatório de 2012* [disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/2012/Relatorio\\_SEE\\_07\\_09\\_2012\\_DGTF.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/2012/Relatorio_SEE_07_09_2012_DGTF.pdf), consultado em Outubro de 2012].

<sup>62</sup> O Sector Empresarial do Estado inclui todas as entidades públicas constituídas sob forma empresarial (ver Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). Divide-se em empresas públicas (Estado

oportunidades que constituem, potencialmente, plataformas de colocação de indivíduos, particularmente no final do exercício dos seus mandatos na administração pública ou cargos governativos, com retribuições salariais muito mais compensadoras<sup>63</sup>. O estudo de Pedro Martins (2010, p. 3) analisa as contratações das empresas públicas portuguesas, desde 1980 até 2008, e conclui que o volume de contratações é substancialmente mais elevado no período que antecede as eleições legislativas e no período imediatamente após, particularmente quando há lugar à mudança de cor política no governo. Neste sentido, também o sector público empresarial é utilizado para colocar pessoas de confiança política dos partidos no poder.

O final da década de 1980 foi, ainda, marcado por uma segunda linha de reestruturação do sector público, no âmbito das reformas da Nova Gestão Pública. A necessidade de limitar o crescimento da despesa pública; de dar resposta ao declínio da confiança dos cidadãos nas instituições políticas – e, portanto, a necessidade de distanciar estas instituições da intervenção partidária (Pollitt, et al., 2001) – bem como a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços, motivaram a adopção de reformas na administração pública.

Contudo, os objectivos de desburocratização e de simplificação de processos administrativos e de eficácia na implementação de políticas públicas consubstanciaram-se na tendência para a ‘agencificação’ – ou seja, criação de instituições semi-autónomas, que passaram a assumir a responsabilidade pela implementação de políticas públicas (van Thiel & Yesilkagit, 2011). A modernização da administração pública portuguesa alicerçou-se, fundamentalmente, na tendência para a delegação de competências para institutos públicos<sup>64</sup> (Araújo, 2001), num processo similar ao ocorrido em outras realidades: no

---

detém a maioria do capital ou dos direitos de voto e tem o direito de designar ou de destituir a maioria dos órgãos de administração ou de fiscalização), Entidades Públicas Empresariais (capital detido inteiramente pelo Estado que as cria por decreto-lei e têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial) e empresas participadas (Estado detém uma participação superior a 10% e não tem objectivos exclusivamente financeiros). Acrescente-se, ainda, que em 2010 o número de empresas municipais e intermunicipais ascendia às 294 (disponível no sítio da Direcção Geral das Autarquias Locais, em <http://www.dgaa.pt>) mais 75 do que aquelas registadas em 2007 ([http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content\\_id=1554037](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1554037))., potencialmente configurando-se como uma nova estrutura de oportunidades.

<sup>63</sup> São vários os exemplos que podem ser dados neste capítulo. Ver, por exemplo, “Boys’ dominam empresas públicas”, in *Diário de Notícias*, 14 de Janeiro de 2011 [disponível em [http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1756765&especial=GrandeInvestiga%E7%E3oDN&secao=SOCIEDADE](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1756765&especial=GrandeInvestiga%E7%E3oDN&secao=SOCIEDADE), consultado a 14 de Janeiro de 2011].

<sup>64</sup> Por exemplo, em 2001 é criado o Instituto da Segurança Social, I.P., na sequência da reorganização ocorrida no Ministério do Trabalho e Solidariedade (Decreto-Lei nº 45-A/2000 de 22 de Março). Um outro

Reino Unido, a partir de 1979; na França entre 1986 e 1988 e depois de 1993; na Alemanha entre 1959-1965 e entre 1982-1989; ou mesmo na Espanha entre 1985-1996 (Cassese, 2003, p. 135).

Os institutos públicos – que pertencem à administração indirecta do Estado – têm autonomia financeira e administrativa. Isso significa que podem ter património próprio assim como a capacidade para o gerir, alienar ou adquirir, embora parte das suas verbas seja obtida por transferência do Orçamento de Estado<sup>65</sup>. Adicionalmente, têm autonomia administrativa, com poderes delegados pelo ministro que tutela o instituto, por exemplo, ao nível da gestão de recursos humanos. A fragmentação institucional que se gera através desta especialização de organizações coloca dificuldades acrescidas às actividades de articulação e de implementação de políticas públicas. Com efeito, gera uma vasta e complexa rede de actores e de instituições, que dificultam a tarefa do governo. Assim, aos ministros passa a caber a tarefa de seleccionar os actores responsáveis pela gestão e administração desta rede de instituições, de forma a reduzir os custos associados às dificuldades de controlo e de monitorização.

Vale a pena salientar que as instituições semi-autónomas não são uma novidade no enquadramento da máquina administrativa do Estado português. Contudo, tal como podemos verificar através da Tabela 3.4, assiste-se a uma multiplicação destas instituições, particularmente a partir do quinquénio 1985-90. O número de institutos públicos cresceu, de forma sustentada, até 2002, quando atingiu um pico de 440 institutos públicos, tendo posteriormente estabilizado num patamar consideravelmente superior ao registado na primeira década do período democrático.

**Tabela 3.4 – Evolução do número de institutos públicos em Portugal**

1974	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
22	55	74	173	250	328	440	393	353	352	358	350

(Araújo, et al., 2009; Araújo, 2001; Moreira, 2001)

exemplo pode ser o caso da extinção da Junta Autónoma de Estradas. Pelo Decreto-Lei n.º 237/99 de 25 de Junho, as atribuições da JAE, que pertencia ao Ministério do Equipamento Social, acabariam por ser repartidas por três Institutos Públicos altamente especializados: o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR) e o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR). Estes são dois exemplos do modo como a reorganização dos Ministérios e a constituição de Institutos Públicos com autonomia financeira e administrativa pode ser transversal a todos os ministérios.

<sup>65</sup> Em 2009, os institutos públicos representavam cerca de 25 por cento do Orçamento de Estado (Araújo, et al., 2009).

À semelhança do que se verificou no sector empresarial do Estado, a criação de instituições semi-autónomas não afastou inteiramente esta arena administrativa dos governos partidários. No caso dos institutos públicos, o governo mantém a possibilidade de nomeação dos seus órgãos de direcção, a par da manutenção de poderes de tutela e superintendência<sup>66</sup>. Saliente-se, contudo, que as estruturas de oportunidades que a administração semi-pública e o sector empresarial do Estado representam geram expectativas relativamente a uma utilização ampla da patronagem. A questão relativa à natureza das nomeações em Portugal e até que ponto estas nomeações se afastam da perspectiva tradicional da patronagem de serviço para se centrar na sua congénere de poder será aprofundada no sexto capítulo.

Esta secção deteve-se na análise de uma importante variável para a compreensão do recurso à patronagem em Portugal. Com efeito, tal como Müller (2006, p. 190) destaca, “quanto maior a dimensão da administração pública, maior o potencial para patronagem”. O período democrático português ilustra o crescimento acentuado do número de efectivos da administração pública, o que reforça a percepção de um alargamento considerável da capacidade de distribuição de patronagem, tanto nos escalões mais baixos, como na cúpula da hierarquia da administração pública. Este argumento é extensível à administração indirecta do Estado – ao nível do sector empresarial do Estado e dos institutos públicos – cujas estruturas dirigentes, apesar de operarem com relativa independência relativamente ao governo, estão sujeitos aos mecanismos de nomeação discricionária, tal como teremos oportunidade de aprofundar no quinto capítulo desta tese, onde analisamos os mecanismos de discricionariedade legal aprovados durante o período democrático. Não é negligenciável o efeito que o crescimento do funcionalismo público tem ao nível da complexidade e da fragmentação institucional que, como notámos anteriormente, são potenciais catalisadores da reconfiguração da patronagem.

O recurso à patronagem e a saliência que este mecanismo pode ter para os governos partidários são, também, potencialmente explicados pelo processo de integração na União Europeia, que é analisado na secção seguinte.

---

<sup>66</sup> De acordo com o capítulo 4º do Decreto-lei 105/2007, de 3 de Abril, os ministros podem dirigir orientações, emitir directivas ou solicitar informações aos órgãos dirigentes dos institutos públicos bem como controlar o seu desempenho. Além disso, as actividades, orçamentos e outros actos dos institutos públicos estão sujeitos à aprovação prévia do ministro da tutela e/ou do Ministro das Finanças.

## **O processo de integração na União Europeia**

Embora seja difícil isolar o impacto da União Europeia relativamente a outros factores económicos e sociais, a integração na UE surge como um importante desafio para os governos partidários e, tal como argumentámos no capítulo anterior, como um elemento catalisador para a (potencial) reconversão da patronagem.

Portugal apresenta formalmente o pedido de adesão em 1977 e a integração Europeia torna-se uma prioridade para todos os governos que se seguiram (Barreto, 1994, p. 1058), com a adaptação das estruturas políticas, económicas e administrativas ao projecto europeu. Para a compreensão do impacto da integração portuguesa na União Europeia nos governos partidários e no recurso à patronagem, três dimensões devem ser salientadas: o impulso para a modernização das elites dirigentes em termos de qualificações e profissionalização; o desafio à governação, pela fragmentação horizontal e vertical das instituições, com implicações ao nível da delegação de competências; e, finalmente, ao nível dos impactos no sistema partidário.

O processo de preparação para a adesão de Portugal à União Europeia permitiu o desenvolvimento de esforços no sentido da profissionalização da administração pública<sup>67</sup>. Um dos principais problemas com que se defrontava a máquina administrativa nas vésperas da entrada na União Europeia era o baixo nível educacional dos funcionários e a escassez de recursos para implementar a maioria das políticas, o que se reflectia nos fracos resultados em termos da implementação e do controlo do processo de políticas públicas (Magone, 2003, p. 105). O processo de integração europeia foi um importante impulso para a modernização das elites dirigentes em termos de qualificações e profissionalização, necessárias para a condução de importantes processos como a transição para a moeda única ou para a concepção de planos de desenvolvimento regional para serem apresentados a nível europeu (Magone, 1998, 2004).

Os esforços de modernização e profissionalização da administração pública passaram não apenas pela saliência da formação especializada dos dirigentes, mas também por reformas institucionais com vista à modernização dos processos de recrutamento da cúpula directiva. Assim, podemos considerar, por exemplo, a fundação do Instituto Nacional da Administração em 1979, inspirado no modelo francês, que passou a ser responsável pela

---

<sup>67</sup> Num relatório da UE, o representante nacional português assumia que o processo de negociação da adesão à UE havia sido crucial para a aceitação das reformas administrativas (SIGMA, 1998, p. 107).

formação de funcionários e dirigentes – com uma forte componente de formação sobre direito e políticas comunitárias (Calussi, 2000, p. 401). No mesmo ano, foi aprovado o primeiro Estatuto do Dirigente da Administração Pública, que reflecte uma tentativa de impor uma nova dinâmica na relação entre a cúpula directiva e os partidos no governo – particularmente com a eliminação da nomeação vitalícia dos dirigentes –, caracterizada por um maior controlo político sobre a estrutura dirigente e que se acentua com o primeiro governo maioritário de Cavaco Silva (Madureira & Ferraz, 2010, p. 57). Após a adesão à UE, em 1986, foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa, que visava empreender um conjunto de reformas, alinhadas com aquelas empreendidas nos restantes países da OCDE, relacionados com a Nova Gestão Pública, com vista à melhoria da qualidade e do desempenho da máquina administrativa (Alves e Moreira, 2007, p. 18).

Tal como notámos no capítulo anterior, a complexidade do processo decisório europeu colocou pressões substanciais sobre os governos partidários e sobre a estrutura administrativa dos estados-membros, um processo que se reflectiu, também no caso Português. Barreto (1994, p. 1065) destaca que a integração na União Europeia estimulou o “poder burocrático”, uma vez que os métodos de trabalho e os processos de tomada de decisão da União Europeia tendem a privilegiar a consulta técnica e burocrática, com uma colaboração estreita com a administração pública, em detrimento da opinião pública e dos órgãos eleitos. Calussi (2000, p. 390) nota como apesar de, durante as negociações e nos primeiros anos da adesão, ter assumido uma grande importância enquanto fórum de discussão e órgão privilegiado para a formulação das posições portuguesas, a Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias (CICA) cedo perdeu a sua importância e assumiu um papel mais burocrático e de informação interministerial ou de coordenação de assuntos menores (como, por exemplo, a transposição de directivas). O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus que a deveria presidir passou a delegar a tarefa ao Director-geral dos Assuntos Comunitários, devido ao “dilatar da agenda do Secretário de Estado (com encontros bilaterais, etc.)” (Calussi, 2000, p. 390).

Em paralelo, a integração europeia estimulou a “subalternização do parlamento” (Barreto, 1994, p. 1065) – o “órgão mais sacrificado”, particularmente após o Tratado de Maastricht (Sousa, 1992, p. 798) – com o parlamento a perder poder de deliberação relativamente às decisões e opções do executivo nas instituições supranacionais e a ser incapaz de acompanhar e fiscalizar a actuação governativa em matéria comunitária (Sousa,



1992, p. 798)<sup>68</sup>. Contudo, na revisão constitucional de 1997, foram aumentados os poderes da Assembleia da República, incluindo-se, nesta revisão, um artigo que alarga as competências exclusivas de legislação do parlamento, incluindo sobre o regime de “designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão”<sup>69</sup>.

Um dos “vencedores” da integração europeia foi o partido no governo, uma vez que a internacionalização da política funciona de forma intergovernamental, aumentando a sua participação no processo legislativo, que é também visível ao nível da possibilidade de controlo das nomeações para departamentos relacionados com assuntos europeus, para além das nomeações para órgãos na União Europeia. Ao mesmo tempo, tem sido argumentado que os partidos são “perdedores”, dado o potencial aumento da margem de autonomia da elite no governo relativamente ao partido (Lobo, 2006, 2007).

A integração europeia implicou, ainda, um alargamento da delegação de competências, isto é, uma dilatação dos agentes para quem os órgãos representativos transferem, por via legal, autoridade na formulação e condução de políticas públicas (Thatcher & Sweet, 2002, p. 3). Neste contexto, a nomeação das estruturas dirigentes pode ser crucial, na medida em que assegura o controlo de fluxos de informação e a influência em todo o processo de políticas públicas. O processo de delegação suscita questões relacionadas com a partilha de informação e cooperação entre administrações. A título de exemplo, Calussi (2000, p. 399) destaca o modo como a rivalidade entre os ministros mais relevantes para as questões da União Europeia – o Ministro dos Negócios Estrangeiros, o Ministro das Finanças e o Ministro da Agricultura – tem impacto no modo de funcionamento da máquina administrativa nacional. Esta rivalidade – que não é uma tendência exclusivamente portuguesa – tende a gerar “competição acrescida entre alguns ministérios, que, no final, se reflecte no funcionamento interno das burocracias nacionais (como por exemplo, na limitada troca de informações, na reduzida capacidade de conceber estratégias de *cross bargaining* entre “mesas” diferentes, etc.)”.

Naturalmente, a influência que o processo de integração europeia exerce sobre os processos de delegação apresenta-se como um importante desafio para os governos

---

<sup>68</sup> Para Barreto (1994, p. 1067) esta tendência tende a ser mais acentuada nas democracias mais jovens, com tradições democráticas menos enraizadas.

<sup>69</sup> Ver alínea p), do artigo 164º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro. A lei atribui, ainda, à Assembleia o poder de se pronunciar, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada (alínea n) do artigo 161).



partidários. Mair (2008, p. 228) destaca que os membros de órgãos da UE não são nomeados directamente pelos partidos, quebrando um importante elo do modelo de governos partidários. Contudo, isto não implica uma completa e definitiva transformação dos governos partidários. Na realidade, embora a escolha dos dirigentes para desempenhar funções no âmbito das estruturas europeias seja formalmente uma prerrogativa do governo, é potencialmente através dos partidos políticos que se constroem redes e círculos sociais que agregam indivíduos que combinam competências profissionais, ligações pessoais e, naturalmente, também partidárias. Como procuramos demonstrar no sexto capítulo, o papel dos partidos na construção e manutenção destas redes mantém-se crucial e pode assegurar, desta forma, a sua influência sobre os processos decisórios.

Finalmente, a integração na União Europeia tem impactos indirectos ao nível do sistema de partidos, particularmente no respeitante a uma maior proximidade programática entre os partidos dominantes, devido à tendência para a apresentação de propostas cada vez mais semelhantes e cada vez mais enquadradas com aquelas que são as principais decisões da União Europeia (Lobo, 2007; Mair, 2007). Tal como salientámos anteriormente, tal tende a enfatizar a importância da eficácia da governação, dadas as suas implicações ao nível do comportamento eleitoral. A capacidade política dos partidos é cada vez mais importante, sobretudo à medida que se esbatem as diferenças ideológicas entre partidos, dado que a diferenciação e a competição eleitoral tende a deslocar-se para o debate sobre os sucessos em termos de políticas públicas, competência governativa e experiência de gestão.

### **Notas conclusivas**

Neste capítulo procurámos demonstrar o modo como a patronagem tem sido uma característica importante na relação entre a máquina administrativa e o governo. Contudo, a análise da sua utilização ao longo do último século aponta para a potencial alteração das suas motivações, particularmente após o período revolucionário de 1974-75. Com efeito, notámos como a patronagem foi um elemento essencial para o sucesso eleitoral dos partidos políticos – particularmente, durante a Primeira República – com a distribuição de cargos na administração a emergir como um mecanismo de recompensa pelo apoio ao partido, assegurando o sucesso eleitoral do partido com acesso aos recursos do Estado.

A nomeação das estruturas dirigentes e os apertados mecanismos de controlo *ex ante*, nomeadamente através dos mecanismos legais que asseguravam a subserviência da máquina administrativa relativamente ao poder político, permitiram a alargada participação da cúpula dirigente no processo de políticas públicas durante o Estado Novo. Com efeito, embora se tratasse de uma administração pública apartidária, não era seguramente apolítica. Os mecanismos de controlo da selecção permitiam ao poder político assegurar-se de que os dirigentes eram “*one of us*”, tratando-se, em geral, de indivíduos dedicados ao regime e ao seu líder.

A tendência para a politização da máquina administrativa do Estado – no sentido do controlo político sobre os processos de selecção e de recrutamento (Rouban, 2003, p. 314) – parece ter gerado uma abertura da administração pública à influência política e partidária. Esta abertura não se inverteu com a transição para a democracia. Pelo contrário: a profissionalização da administração pública ocorreu apenas após a expansão do sufrágio universal e, desta forma, tornou-se uma máquina administrativa mais permeável à influência partidária. Com efeito, a importância que as estruturas dirigentes adquiriram durante o Estado Novo criou um incentivo adicional para o saneamento da administração pública, dificultando o estabelecimento de uma máquina administrativa autónoma e comprometendo os esforços de profissionalização da administração pública, que surgem num momento posterior, particularmente tendo em vista a preparação para a integração na União Europeia.

Se a administração pública não foi capaz de resistir à influência partidária, os partidos políticos viram, nos recursos do Estado, o paliativo de que necessitavam num contexto em que precisavam de compensar a sua fragilidade organizacional com um apoio social amplo, algo que é particularmente saliente no caso do PS e o PSD. No período revolucionário, a coerência programática e ideológica não era uma alternativa viável para estes partidos. E, nesse sentido, a patronagem parece ter emergido como um elemento “paliativo” ou “compensatório”, no sentido tradicionalmente atribuído à patronagem nos modelos de governos partidários (Blondel, 1995; 2002). As estruturas partidárias dos principais partidos políticos portugueses foram desenvolvidas a partir de elites que, praticamente desde o início da sua formação, ocupavam cargos governativos. Assim, enquanto partidos internamente mobilizados, puderam utilizar os recursos do Estado,

incluindo a patronagem, gerando um potencial efeito de *path dependencies* no recurso à patronagem, tal como postulado por Shefter (1994).

Ao mesmo tempo, Kopecký & Mair (2007) destacam como a vertente clientelar da patronagem tenderia a desaparecer à medida que verificamos a modernização económica, social e política. O período democrático caracteriza-se pela modernização – crescimento económico (particularmente, após a integração na UE), desenvolvimento social (aumento da escolaridade) e político. A universalização do sufrágio universal em 1974 e a consequente impossibilidade de interferência do partido no governo na determinação do universo eleitoral que permitisse assegurar o sucesso eleitoral do partido no governo; a gradual mobilização política e social e a maior participação do eleitorado no processo político (em larga medida, uma consequência do aumento do investimento em educação) embora não invalidem a persistência da vertente clientelar da patronagem, tendem a reduzir a eficácia da patronagem de serviço.

A concomitante profunda transformação do Estado português após 1974 – com o crescimento exponencial do número de funcionários da administração pública, a expansão considerável do sector público através do programa de nacionalizações e a profusão de institutos públicos – torna expectável a reconfiguração da patronagem, com a sua utilização enquanto mecanismo de coordenação horizontal e da coordenação da governação multi-nível, particularmente após a entrada na União Europeia e o estabelecimento de políticas estruturais de longo termo como a União Económica e Monetária, que alteraram significativamente o processo decisório ao nível doméstico. Assim, a complexidade institucional viria a resultar em novos desafios para os governos partidários, potencialmente suplantáveis pela patronagem de poder.

Tendo em conta o enquadramento delineado nestes dois capítulos teóricos, descrevemos, no capítulo seguinte, o modo como foi conduzida a investigação empírica relativa à patronagem em Portugal e anotamos as fontes empíricas utilizadas. Adicionalmente, retomamos a questão de investigação e precisamos as hipóteses que foram formuladas e que orientaram o processo de análise empírica.



## Capítulo 4 – Abordagem metodológica

*In the real world there is no way to measure amounts of patronage or how much influence on the vote it has. (Geddes, 1993, p. 174)*

*Where necessary, rely on 'triangulation' among [multiple potential indicators] to resolve disparities and to improve validity. (Schmitter, 2008, p. 282)*

### Notas introdutórias

Procurámos delinear anteriormente os principais contributos teóricos que enformam esta investigação centrada na análise do papel da patronagem no modelo de governos partidários. No capítulo anterior, procurámos demonstrar o modo como embora a patronagem seja uma característica essencial na história do último século em Portugal, a sua natureza e motivações poderão ter-se alterado. Com efeito, ao demonstrarmos como o caso português encaixa na expectativa teórica relativamente a um padrão de continuidade no recurso à patronagem – quer devido à natureza internamente mobilizada dos partidos políticos, quer devido à precedência da universalização do sufrágio universal relativamente à profissionalização da administração pública – não deixámos de identificar importantes transformações sociais, políticas, económicas e na própria estrutura administrativa do Estado, que sugerem um padrão de potencial reconfiguração da patronagem.

Neste capítulo, expomos e justificamos as opções metodológicas que presidiram à abordagem empírica da patronagem no contexto português. Iniciamos este capítulo com a especificação da questão de investigação e dos objectivos desta tese, que foram apresentados no primeiro capítulo. Como vimos anteriormente, esta tese procura compreender o papel da patronagem para os governos partidários e até que ponto a patronagem pode funcionar, também, como um instrumento de reforço do controlo partidário sobre o governo e sobre o processo de políticas públicas, particularmente num contexto de fragmentação institucional do braço operativo e permanente do governo – a administração pública. Após a apresentação dos objectivos deste trabalho, são definidas as hipóteses de investigação.

Seguidamente, pormenorizamos os procedimentos metodológicos que estiveram na base da vertente empírica desta investigação. Tendo em conta a complexidade do objecto de estudo – a patronagem – afigurou-se necessário triangular dados e técnicas de análise

empírica. Desta forma, visamos maximizar tanto a validade dos resultados, como uma compreensão mais aprofundada da patronagem e dos mecanismos que possam ocorrer. Para isso, apresentamos as técnicas de análise empírica que foram seleccionadas e os instrumentos utilizados, nomeadamente a técnica de análise de conteúdo – que permitiu análises bi-variadas e multi-variadas – e as entrevistas semi-estruturadas.

### **Objectivos e hipóteses de investigação**

Este trabalho de investigação procura avaliar até que ponto deve ser repensado o papel da patronagem no modelo de governos partidários. A patronagem tem sido frequentemente associada a motivações de recompensa por lealdades partidárias, com a distribuição de cargos nas estruturas da cúpula da administração pública a surgir como um mecanismo que permite compensar a incapacidade de implementação de políticas públicas. Contudo, tal como destacámos no segundo capítulo, os partidos políticos enfrentam importantes desafios que decorrem da complexidade da governação e, relacionado com este, da necessidade de uma maior delegação e influência da administração pública nos processos decisórios. Estes desafios geram pressões substanciais sobre os governos partidários, tornando expectável que os partidos no governo procurem reforçar o seu papel no processo de políticas públicas, podendo utilizar, para esse efeito, a patronagem.

O argumento central desta tese é que a patronagem poderá ter-se reconfigurado, convertendo-se num instrumento que permite aos governos partidários garantir os recursos fundamentais para uma continuada influência no processo de políticas públicas, na medida em que permite assegurar uma maior proximidade entre as preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* de fiscalização no processo de delegação. Afigura-se, assim, como um mecanismo de reforço do controlo partidário sobre a dimensão permanente do governo.

Tendo esta problemática como pano de fundo, podemos delinear os objectivos específicos desta investigação. Em primeiro lugar, procuramos identificar a existência de influências partidárias nas nomeações para a estrutura dirigente. Em segundo lugar, esta tese pretende analisar o grau de discricionariedade política, isto é, compreender o grau de permeabilidade legal à influência da estrutura política na selecção *ex ante* e no controlo *ex post* da estrutura dirigente. Em específico, procuramos analisar a evolução do poder

discrecionário dos governos partidários sobre a escolha e nomeação da estrutura dirigente ao longo do período democrático e comparar a situação actual em Portugal com a discrecionabilidade existente no contexto europeu. Em terceiro lugar, este estudo visa compreender as motivações e as formas que a patronagem pode assumir, tendo em conta a distinção operacionalizada por Müller (2006) entre patronagem de serviço e patronagem de poder. Em quarto lugar, pretende-se analisar até que ponto as nomeações para cargos da cúpula da administração pública estão associadas à competição partidária. Para isso, detemo-nos na análise dos efeitos da competição partidária não apenas ao nível da definição da legislação relativa aos processos de escolha e nomeação de dirigentes, mas também nos padrões de patronagem. Por último, este estudo pretende analisar as nomeações de elementos para os gabinetes ministeriais e a criação de estruturas de missão e de grupos de trabalho. Estas são estruturas que funcionam de forma paralela à cúpula da administração pública e cuja análise permite compreender até que ponto a patronagem pode permitir superar a erosão do controlo partidário sobre as etapas iniciais do processo de políticas públicas.

Concluída que está a exposição do âmbito deste estudo, apresentamos, de seguida, as hipóteses de investigação que se pretende testar nesta tese. As hipóteses de investigação são agrupadas em seis dimensões de análise que permitem equacionar a influência partidária na patronagem; a dupla natureza da patronagem (de serviço e de poder); o impacto do controlo do governo; a definição legal de instrumentos de discrecionabilidade política; a influência dos partidos da oposição; e a (potencial) criação de novos instrumentos de controlo. Estas dimensões de análise serão, seguidamente, especificadas, juntamente com correspondentes hipóteses específicas.

A primeira dimensão reporta-se à influência partidária sobre a patronagem. Tal como salientámos anteriormente, a patronagem tem sido equacionada como uma das dimensões dos governos partidários (Blondel, 1995; 2000, 2002; Cotta, 2000). Se é considerada como um elemento das relações entre os partidos políticos e o governo, então é expectável que as nomeações para a máquina administrativa do Estado reflectam consideráveis influências partidárias independentemente das suas motivações. Esta expectativa pode ser traduzida na seguinte hipótese de investigação:

*H<sub>1</sub>: A escolha e selecção de altos cargos dirigentes são influenciadas por critérios partidários.*

Já salientámos anteriormente as dificuldades inerentes ao estudo desta expectativa teórica, particularmente por se tratar de um mecanismo que tende a ocorrer de forma informal. Embora metodologicamente a influência partidária possa ser analisada através da análise das perspectivas dos dirigentes e ministros entrevistados no âmbito desta tese é, igualmente, possível identificar influências partidárias nos padrões de nomeações analisados, os quais emergem da análise quantificada das nomeações para cargos dirigentes, publicadas em Diário da República. O modo como outros estudos operacionalizam variáveis para testar a influência partidária é útil para compreensão da operacionalização adoptada nesta tese. Calvo & Murillo (2004), por exemplo, utilizam duas variáveis para testar o impacto da influência partidária nos padrões de despesas do governo (que são utilizadas como *proxies* para a análise da patronagem): uma variável dicotómica que reflecte o partido que controla o governo e um termo de interacção nos modelos de regressão que permite controlar a percentagem de votos obtida pelo partido no governo. Remmer (2007) utiliza, também, uma variável dicotómica para o partido que controla o governo como variável explicativa das despesas do governo ao nível local. Em ambos os casos, foi confirmada a existência da influência partidária. Nestes estudos, as variáveis dicotómicas são utilizadas para captar o efeito da alternância partidária no governo. No âmbito deste trabalho, operacionalizamos a influência partidária através de uma variável dicotómica relativa à alternância completa ou inexistência de alternância. De igual forma, a análise da influência partidária é complementada por um conjunto de variáveis relativas à forma do governo (minoritário/ maioritário; monopartidário/coligação) as quais, pelo menos indirectamente, reflectem a conhecida composição partidária dos governos em análise.

Os padrões de alternância completa no governo devem estar positivamente associados a maiores proporções de nomeações. As decisões tomadas pelos partidos no governo tendem a entrincheirar-se nos procedimentos da administração pública. De acordo com Thomson (2001, p. 176) a institucionalização de procedimentos tende a promover inércia na política pública, algo que o autor reconhece como sendo particularmente difícil para os ministros combaterem. Por isso, a patronagem pode ser mais ampla quando ocorre alternância completa do partido no governo, dado que os partidos procuram superar as dificuldades que se colocam à aprovação de mudanças na política através de substituições estratégicas nos escalões superiores da administração pública e nos conselhos de



administração das instituições envolvidas na prestação dos serviços. Este argumento é compatível com os modelos de principal-agente (Epstein & O'Halloran, 1994; Huber, 2000), que assumem que o principal enfrenta dificuldades acrescidas em colaborar e controlar agentes que colaboraram com anteriores principais (ou seja, com governos anteriores), particularmente se estes tiverem objectivos diferentes. Neste cenário, o principal tem um incentivo adicional para procurar outros agentes cujas preferências se aproximem das suas. Podemos, assim, considerar a seguinte sub-hipótese, que pode ser testada através de técnicas de análise bivariada (incluindo testes de comparação da distribuição das nomeações<sup>70</sup> nos casos em que se verifica ou não alternância) e multivariada:

*H<sub>1a</sub>: A alternância completa no governo gera maiores volumes de nomeações.*

Em paralelo, se as nomeações são influenciadas por considerações partidárias, então a tendência para a nomeação do mesmo indivíduo por diferentes partidos deve ser marginal. Com efeito, não é expectável que a reorientação na gestão e condução dos serviços e dos processos de políticas públicas passe pela selecção de indivíduos cuja experiência profissional esteja associada aos anteriores partidos no governo. Assim, é possível esperarmos que:

*H<sub>1b</sub>: A percentagem de nomeações do mesmo indivíduo por governos de diferentes partidos deve ser reduzida.*

A segunda dimensão de análise reporta-se à dupla natureza da patronagem. Embora a patronagem enquanto recompensa tenha sido crucial para o desenvolvimento partidário, é expectável que as motivações de recompensa coexistam com a motivação de controlo do processo de políticas públicas. Por um lado, dado o fraco enraizamento social dos partidos, a patronagem tem sido considerada um recurso potencialmente crucial para a mobilização de apoio e para o desenvolvimento da organização partidária, particularmente no caso de partidos internamente mobilizados, como ilustrado pelo caso do PS e PSD. Ao mesmo tempo, os obstáculos que os dilemas da governação actual colocam à influência partidária

---

<sup>70</sup> Utilizamos, para este efeito, o teste do *qui-quadrado*, um teste não paramétrico que é utilizado quando as variáveis são nominais. Estes testes de comparação da distribuição de nomeações de diferentes níveis hierárquicos em amostras distintas – amostras com casos de alternância completa ou inexistência de alternância – permitem avaliar se as proporções observadas mostram ou não diferenças significativas.

nos processos de políticas públicas, nomeadamente, a complexificação ao nível dos órgãos, serviços e agentes do Estado; e a governação multi-nível e a crescente influência da administração pública nos processos de políticas públicas (Burnham, 2001; Mair, 2008; van Thiel & Yesilkagit, 2011; Cole, 2005; Ingraham, 1998; Strøm, 2000a), podem ter incentivado os partidos políticos a procurarem reforçar o seu papel num processo de políticas públicas cada vez mais fragmentado. A patronagem pode, assim, configurar-se num recurso importante para os partidos assegurarem a sua centralidade no processo de políticas públicas. Assim, é possível postularmos que:

*H<sub>2</sub>: A patronagem de serviço coexiste com a patronagem de poder.*

Apesar da sua coexistência, é possível identificarmos três dimensões específicas que permitem separar as duas formas da patronagem. Estas dimensões reportam-se às motivações da patronagem; à profundidade das nomeações; e, por fim, ao impacto dos ciclos governativos. Estas três dimensões revertem-se em sub-hipóteses de investigação distintas, cuja lógica e operacionalização serão explanadas de seguida.

A dimensão das motivações da patronagem de serviço e de poder é inerente à própria distinção entre as duas formas de patronagem. Se a patronagem de serviço está relacionada com motivações de recompensa (Müller, 2006, p. 190), com vista a assegurar obtenção ou manutenção de apoio político e eleitoral (Piattoni, 2001a), então deverá estar relacionada com o enraizamento social dos partidos políticos.

O caso português é percebido como um caso em que o fraco enraizamento social tem sido colmatado por meio da consolidação da dimensão estatal dos partidos políticos (Jalali, 2007). Com efeito, as dificuldades dos partidos políticos na captação de recursos materiais desde o período da transição para a democracia parece ter impelido os partidos políticos a utilizarem os recursos do Estado, de forma a assegurarem a sua sobrevivência, o que é consistente com o padrão de mobilização interna dos partidos. Tal como salientámos, alguns estudos sugerem que a distribuição de recursos materiais se sobrepôs à criação de fortes bases de apoio ideológico (Jalali, 2007; Jalali & Lisi, 2009, p. 449), o que parece confirmar a expectativa de Blondel (2002) relativamente à utilização da patronagem como um mecanismo de compensação.

A filiação partidária é um indicador comumente utilizado para medir a força organizacional dos partidos políticos (Mair, 2003; van Biezen, 2000). Por isso, a base de apoio social dos partidos é operacionalizada de acordo com os números de filiação partidária do partido no governo. Numa análise à evolução da filiação partidária nos países da Europa do Sul, Morlino (1998, p. 81) conclui que o crescimento da filiação partidária tende a ocorrer após a participação no governo. Tal como o autor destaca,

the growth of membership follows electoral success, rather than precedes it, above all when the success is later reinforced by the assumption of a governmental position (Morlino, 1998, p. 181).

O caso português tende a ilustrar a direcção de causalidade sugerida por Morlino (1998). Durante os dez anos de governação do PSD, entre 1984-1995, o número de filiados do partido mais do que triplicou, de 67.324 para 181.390 (Jalali, 2007, p. 41; Jalali & Lisi, 2009, p. 459). À excepção do Partido Comunista Português que registou um ligeiro declínio no número de filiados no mesmo período, os restantes partidos – o Partido Socialista e o Partido do Centro Democrático Social – registaram aumentos, embora não fossem tão acentuados como o que o PSD registou. O Partido Socialista apresenta um padrão similar no período entre 1995-2000 e o CDS conseguiu duplicar o número de filiados no período em que fez parte da coligação governamental de 1980-82<sup>71</sup>.

Desta forma, é expectável que o aumento da filiação partidária gere maiores proporções de nomeações, como uma forma de recompensa pelo apoio prestado ao partido. A sub-hipótese pode ser formulada da seguinte forma:

*H<sub>2a</sub>: A patronagem de serviço está directamente relacionada com a filiação partidária do partido no governo.*

Contrariamente à patronagem de serviço, a patronagem de poder é equacionada, nesta tese, como um mecanismo de “reforço” da influência partidária nos processos de políticas públicas. Neste caso, as nomeações são feitas de forma instrumental, com vista à criação de uma rede de delegação desde os governos partidários até à máquina administrativa do Estado, que é articulada de forma a assegurar a implementação dos objectivos dos partidos no governo (Müller, 2006, p. 190). Neste sentido, a dimensão ideológica deverá também reflectir-se nos padrões de nomeações em diferentes domínios ou sectores políticos.

---

<sup>71</sup> Se é verdade que os dados podem não corresponder inteiramente à realidade, nada nos leva a supor que os partidos no governo possam inflacionar mais os dados do que aqueles que não conseguem ser eleitos.

Os partidos políticos no governo recebem um mandato de forma a traduzirem as suas preferências políticas em políticas governamentais (Caul & Gray, 2000; Dalton & Wattenberg, 2000; Ware, 1996; Kitschelt & Wilkinson, 2007). Uma vez no governo, são actores centrais na definição dos resultados das políticas governamentais. Para este efeito, a patronagem – na sua vertente de poder – permite-lhes cumprir os seus compromissos eleitorais (Freddi, 1986; Sjöblom, 1986). As preferências políticas dos partidos estão contidas nos seus manifestos eleitorais (Hill, 1997, pg. 115; Klingemann et al., 1994). É, portanto, expectável que a saliência programática dos partidos se reflecta nos padrões de nomeações políticas. A saliência de temas políticos nos programas eleitorais deve, então, estar positivamente associada aos padrões de nomeações políticas por área sectorial. A seguinte hipótese pode, portanto, ser considerada:

*H<sub>2b</sub>: Se a patronagem estiver positivamente associada à saliência das áreas sectoriais no programa eleitoral do partido no governo, então estamos perante a patronagem de poder.*

A patronagem de poder deve, adicionalmente, tornar-se mais saliente nos casos em que a alternância partidária surge associada a maiores diferenças programáticas entre governos (Meyer-Sahling, 2006). Assim, pode ser formulada a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>2c</sub>: Se a patronagem estiver positivamente associada a maiores diferenças programáticas entre os partidos que alternam no governo, então estamos perante a patronagem de poder.*

A dupla natureza da patronagem pode, ainda, ser investigada através da análise da profundidade das nomeações. Tal como pudemos analisar anteriormente, a valorização dos objectivos da obtenção de votos, cargos ou controlo de políticas públicas (Strøm, 1990; Strøm & Müller, 1999) tem implicações ao nível da profundidade, isto é, do nível hierárquico. Considerámos que a patronagem de serviço, associada ao objectivo de maximização do apoio eleitoral, gera expectativas relativas à profundidade das nomeações, com os níveis hierárquicos mais baixos da máquina administrativa do Estado a revelarem maior potencial para esse efeito. Com efeito, para além de serem mais eficientes num contexto de voto igualitário, estes cargos estão, também, potencialmente menos sujeitos à fiscalização dos partidos da oposição e do eleitorado, e são uma forma mais eficiente de agregar apoio eleitoral, particularmente em contextos de menor crescimento económico e de aumento das taxas de desemprego (O'Dwyer, 2006, p. 22). De igual forma, o modo

como Müller (2006) operacionaliza a diferença entre patronagem de serviço e patronagem de poder deixa subentendida a percepção de que a patronagem de poder deverá estar confinada às posições mais importantes do sistema administrativo. E, nesse sentido, é expectável a existência de diferenças entre os diferentes níveis hierárquicos da cúpula da administração pública.

*H<sub>3a</sub>: As nomeações para níveis hierárquicos mais altos são mais utilizadas para efeitos de controlo de políticas públicas (patronagem de poder).*

A última dimensão que permite distinguir a patronagem de serviço da patronagem de poder reporta-se ao efeito dos ciclos governativos. O estudo de Martins (2010) analisa as contratações de funcionários para empresas públicas ou semi-públicas durante o período entre 1982 e 2008, com base na informação disponível nos “*Quadros de Pessoal*”<sup>72</sup>. Este estudo conclui que o ciclo político tem um forte impacto ao nível das contratações para as empresas públicas, particularmente no final e no início do mandato do executivo, um impacto que é particularmente evidente nos casos em que se regista alternância partidária completa no governo. Não é, contudo, esperado que a patronagem seja igualmente relevante para os governos partidários ao longo de todo o mandato. Antes, é expectável que os incentivos para a distribuição de patronagem possam variar de acordo com o ciclo eleitoral. A seguinte hipótese pode ser considerada:

*H<sub>4</sub>: As nomeações ao longo do ciclo governativo estão relacionadas com diferentes motivações da patronagem.*

Enquanto a fase inicial do mandato governativo pode estar associada à patronagem de poder, no final do mandato, as nomeações tenderão surgir associadas a mecanismos de recompensa. Com efeito, a preocupação com a responsividade das estruturas administrativas e com a capacidade de, através de mecanismos *ex ante*, controlar a administração pública deve ser mais pronunciada no início de um mandato, especialmente nos casos em que se verifica alternância completa. Pelo contrário, para Blondel (1995b) as preferências políticas dos partidos no governo têm pouca relevância no final dos mandatos, tornando a patronagem de serviço potencialmente mais visível nesta fase. Tal como destaca o autor,

---

<sup>72</sup> Os “*Quadros de Pessoal*” contêm informação relativa à estrutura empresarial, emprego e remunerações dos funcionários contratados. As empresas públicas e semi-públicas devem ceder esta informação em Outubro de cada ano.

the situations in which policy-making is insignificant seems therefore to correspond to ends of regimes or ends of long governmental periods (Blondel, 1995b, p. 29).

Neste sentido, é possível esperarmos que emerge uma diferença tendo em conta o ciclo governativo, com a patronagem de poder mais facilmente identificada no início dos mandatos. A seguinte sub-hipótese pode, assim, ser formulada:

*H<sub>4a</sub>:As nomeações no período inicial do mandato governativo estão positivamente associadas às preferências programáticas dos partidos no governo.*

A patronagem de serviço, pelo contrário, pode ser canalizada na fase final dos mandatos. Nas etapas finais do ciclo governativo, é expectável que os partidos recompensem indivíduos, por exemplo, pelo exercício de funções enquanto o partido se manteve no governo e, ao mesmo tempo, podem procurar, através da distribuição de empregos na administração pública, agregar apoio que pode ser crucial para períodos eleitorais que se aproximam. Pode existir, contudo, uma externalidade de controlo nestas nomeações. Nos contextos em que a selecção da cúpula dirigente deve ser feita de entre indivíduos pertencentes à administração pública, tal como acontece no caso português, com a institucionalização de mecanismos de selecção internos, particularmente para cargos de direcção intermédia (chefe de divisão e director de serviços), as nomeações permitem aos partidos que saem do governo a manutenção de indivíduos na estrutura administrativa do Estado. Estes mantêm-se nos “bastidores” até que o partido regresse ao governo, tornando-se, então, potenciais candidatos para posições na cúpula administrativa (Müller, 2006, p. 191). Formulamos, por isso, a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>4b</sub>:As nomeações no período final do mandato governativo não estão associadas às preferências programáticas dos partidos no governo.*

A operacionalização destas hipóteses que visam a compreensão das motivações, da profundidade e do efeito dos ciclos governativos sobre a distribuição da patronagem será feita quer através da análise das perspectivas obtidas em entrevistas semi-estruturadas, sobre cada uma destas dimensões, quer através da análise dos despachos de nomeação, que permitem diferenciar os níveis hierárquicos da cúpula da administração pública e o período do ciclo governativo em que as nomeações são realizadas. Estes padrões são analisados através de técnicas de análise descritiva e inferencial.

A terceira dimensão de análise considerada neste trabalho de investigação reporta-se ao controlo partidário sobre o governo. É expectável que a forma do governo afecte, também, de forma significativa, a patronagem. Conforme Müller (2007) destaca, quando os partidos enfrentam maiores dificuldades no controlo do processo de políticas públicas, tendem a recorrer, com maior intensidade, ao controlo *ex ante* das estruturas dirigentes. Os governos minoritários – pela sua incapacidade de controlo total sobre o parlamento – tendem a enfrentar obstáculos acrescidos à forma como as iniciativas políticas são aprovadas no parlamento, os quais aumentam as dificuldades dos governos partidários na prossecução dos seus compromissos eleitorais (Blondel, 1995, p. 130).

Ao mesmo tempo, não é negligenciável o efeito que a impossibilidade de controlo total sobre o governo pode ter ao nível da partilha de recursos com os partidos da oposição (Strøm, 1990, p.586). Com efeito, os governos minoritários tendem a necessitar de uma maior capacidade de obtenção de consensos políticos envolvendo os partidos da oposição. Neste contexto, as nomeações podem ser utilizadas como instrumento para evitar a paralisia ou imobilização do processo decisório, com a nomeação de indivíduos associados aos partidos da oposição a poder funcionar como um mecanismo que pode gerar o consenso político necessário para uma governação mais eficaz (Gordin, 2002). Neste sentido, torna-se expectável que os governos minoritários surjam associados a maiores volumes de patronagem. Esta expectativa pode traduzir-se na seguinte hipótese:

*H<sub>5a</sub>: A patronagem é mais utilizada durante os períodos com governos minoritários do que durante os governos maioritários.*

É, igualmente, possível que a distinção entre governos de coligação e governos monopartidários tenha reflexos ao nível do volume de nomeações. Com efeito, a utilização de controlos *ex ante*, nos quais se incluem as nomeações, deve ser mais saliente em governos de coligação. A literatura sobre o modelo principal-agente tem destacado as ameaças que a existência de múltiplos agentes e principais podem representar. A existência de vários principais pode implicar “*agency losses*”, particularmente se os principais não estiverem de acordo entre si (Huber, 2000, p. 403; Strøm, 2000a). Assim, a patronagem pode emergir como um mecanismo para conciliar as perspectivas dos dois principais, com cada partido no governo a procurar controlar os seus agentes. Os partidos da coligação podem, ainda, utilizar a patronagem como um mecanismo de controlo das actividades dos seus parceiros. Desta forma, no caso dos governos de coligação é maior o recurso à

patronagem, uma vez que tende a ser impulsionada pelas relações de poder entre os parceiros de coligação (Blondel, 2000, p. 13). Podemos, assim, formular a seguinte hipótese:

*H<sub>5b</sub>: A patronagem é mais utilizada durante os períodos com governos de coligação do que durante governos monopartidários.*

A quarta dimensão de análise reporta-se à definição legal de instrumentos de discricionariedade política. A maior ou menor utilização da patronagem depende da existência de margem de discricionariedade política que admita o controlo sobre as estruturas dirigentes. Em relação ao primeiro, o controlo da estrutura dirigente requer arranjos institucionais que permitam ao governo partidário controlar e dirigir as estruturas administrativas (Peters, 2001, p. 157). A legislação pode definir estes mecanismos e garantir que a escolha das estruturas dirigentes assegura a profissionalização e competência da administração pública. Com efeito, vários estudos de caso têm salientado que as regras legais podem ser determinantes na utilização da patronagem, uma vez que fornecem as condições institucionais que admitem maior ou menor influência dos governos partidários sobre a escolha da estrutura dirigente (J. G. Christensen, 2004; Meyer-Sahling, 2006b; Pierre, 2004; Pierre & Ehn, 1999; Sausman & Locke, 2004). Dada a importância da patronagem para os governos partidários quer enquanto mecanismo de recompensa partidária, quer como mecanismo de reforço do controlo sobre o processo de políticas públicas, é expectável que os governos partidários procurem institucionalizar mecanismos que lhes permitam aceder a este importante território de poder. Neste sentido, é possível considerarmos que:

*H<sub>6</sub>: Os governos partidários asseguram a definição legal de instrumentos de discricionariedade política que lhes permita controlar as estruturas dirigentes.*

Para testar esta hipótese, propomos um quadro analítico que permite obter um índice de discricionariedade política, que se reporta ao grau de permeabilidade legal à influência da estrutura política na selecção e controlo das estruturas dirigentes, utilizando, para o efeito, uma versão alargada do índice proposto por Meyer-Sahling (2006b).

A quinta dimensão de análise reporta-se ao papel dos partidos da oposição. Três efeitos específicos podem ser considerados: a influência dos partidos da oposição na



aprovação da legislação; a possibilidade de partilha de nomeações; e o efeito da competição partidária.

Uma das dimensões mais relevantes no contexto específico do caso português reporta-se ao padrão de cooperação interpartidária, o que poderá alargar-se à aprovação da legislação. No terceiro capítulo, salientámos como a origem “interna” ou governamental dos principais partidos no governo, juntamente com o acesso aos recursos estatais e a mobilização do eleitorado com base em apelos abrangentes (próprios de partidos *catch-all*), ajudaram a modelar o sistema partidário português e contribuíram para a hegemonia dos dois partidos centristas. Adicionalmente, durante o processo de transição democrática, a distinção entre o governo e a oposição era muito ténue. Com efeito, o conflito central que emergiu durante o contexto revolucionário – a escolha do regime – e a cooperação entre os dois principais partidos favoreceram a “cristalização” da cooperação entre o PS e o PSD (van Biezen, 1998, p. 40). Esta cooperação aproxima-se de um padrão de “conluio” interpartidário, como Katz & Mair (1995, p. 17) o definiram, que tem sido visível ao nível do acordo entre os partidos sobre outras matérias (Jalali, 2007; Lobo, 2000; Morlino, 1995), como sublinhámos no capítulo anterior. É, assim, possível que esta cooperação se alargue à aprovação das regras das nomeações. Neste sentido, considerámos que:

*H7: Existe um padrão de cooperação na aprovação das regras de nomeação da estrutura dirigente.*

Esta hipótese será testada através da análise das preferências do governo (expressas nas propostas de lei) e dos partidos da oposição considerando, para este caso, os seus projectos de lei e a sua posição relativamente às propostas do governo expressa nos debates parlamentares da generalidade. Além disso, será considerado o diploma final aprovado para verificar se a legislação corresponde à posição do governo ou às opções dos partidos da oposição. Os resultados serão, posteriormente contrastados com os resultados da votação final global dos diplomas, por forma a confirmarmos a existência deste padrão de cooperação.

Embora uma tendência ‘maioritária’ pareça ter emergido, com o predomínio dos partidos centristas (Lobo, 2001; Jalali, 2007), particularmente após 1987, não é expectável que os restantes partidos da oposição sejam desprovidos de qualquer influência na distribuição da patronagem. Com efeito, Katz & Mair (1995, p. 17) salientam que “even

when a party is excluded from government, (...) this rarely implies a denial of access to the spoils of the state, nor to at least some share of patronage appointments”. Outros estudos têm salientado a persistência de padrões de cooperação interpartidária na distribuição da patronagem: no caso da Bélgica (de Winter, Frogner, & Rihoux, 1996, p. 172); da Finlândia (Nousiainen, 1996, pp. 124-125); na Holanda (Andeweg, 1996, p. 149) ou no caso da Suécia (Ruin, 1996, p. 75). No caso da Áustria, tal foi visível mesmo durante períodos de governação monopartidária, entre 1966-1983, num esforço do partido no governo de evitar a percepção generalizada perante o eleitorado de que a máquina administrativa se estaria a converter num aparelho do partido no governo (Müller, Philipp, & Steininger, 1996, p. 105).

É, assim, expectável que, este padrão de cooperação tenda a converter-se na tendência para a partilha de patronagem, a qual não tem de ser necessariamente “proporcional” (Müller, 2000a). A partilha da patronagem deve, antes, ser limitada aos partidos que alternam no governo, com os partidos no governo a evitar desprovir completamente os partidos da oposição do controlo de uma quantidade (ainda que módica) de patronagem. A seguinte hipótese pode ser aventada:

*H<sub>8</sub>: Há uma partilha de patronagem entre os partidos que alternam no governo.*

Esta hipótese será sobretudo testada através da análise das perspectivas dos entrevistados – dirigentes, políticos e observadores privilegiados – quanto à existência de um padrão de partilha de nomeações.

Uma parte substancial da literatura sobre patronagem tem salientado o impacto da competição partidária no recurso à patronagem, apontando para dois impactos significativamente divergentes da institucionalização do sistema partidário e da robustez da competição. Grzymala-Busse (2003, 2006) e O’Dwyer (2006) consideram existir uma relação inversa entre a patronagem e a existência de competição robusta e, em particular, de fortes partidos na oposição, capazes de denunciar a actuação dos partidos no governo, enquanto Meyer-Sahling (2006) conclui que a competição partidária está directamente relacionada com o recurso à patronagem. Não obstante, nestas duas linhas de investigação são ponderadas duas motivações divergentes para a patronagem: enquanto instrumento de construção organizacional (O’Dwyer, 2006; Grzymala-Busse, 2003) e enquanto instrumento de governação (Meyer-Sahling, 2006), reflectindo a distinção entre

patronagem de serviço e patronagem de poder, respectivamente. Neste trabalho, argumentamos que as duas lógicas estão presentes. Tal como a reconfiguração do conceito de patronagem não implica o total desaparecimento da sua vertente clientelar, as duas dimensões da patronagem podem coexistir. Neste sentido, é esperado que a competição partidária gere padrões divergentes dependendo da profundidade das nomeações em análise, tomando em consideração o que delineámos anteriormente. Com efeito, os partidos da oposição detêm um conhecimento mais limitado sobre todas as actividades do governo, pelo que não é expectável que os partidos da oposição possam limitar o recurso à patronagem nos cargos menos visíveis. Podemos, deste modo, formular a seguinte hipótese:

*H<sub>0</sub>: A existência de uma oposição mais crítica está inversamente relacionada com o recurso à patronagem para níveis hierárquicos mais elevados.*

O conceito de “oposição crítica” será operacionalizado replicando o trabalho de Gryzmala-Busse (2006, p. 283). A autora mede a oposição crítica através do número médio de perguntas e requerimentos por deputado do principal partido da oposição<sup>73</sup>, em cada sessão legislativa.

A última dimensão de análise reporta-se à criação de novos instrumentos de controlo do processo de políticas públicas. Tal como referimos no segundo capítulo, os partidos no governo têm interesse não apenas no controlo da implementação de políticas públicas, mas também no controlo das etapas relacionadas com a formulação e legitimação de políticas públicas. Estas funções são, muitas vezes, atribuídas a núcleos que operam na sombra do ministro, nomeadamente aos gabinetes ministeriais e a grupos de trabalho.

Os gabinetes ministeriais são nomeados com ampla discricionariedade por parte do ministro, como destacaremos no quinto capítulo. Os grupos de trabalho são estruturas com duração limitada e objectivos específicos contratualizados e podem revestir-se de várias formas: consultores externos para a elaboração de estudos e pareceres específicos; estruturas de missão; comissões e grupos de trabalho ou de projecto. Estes podem exercer funções específicas para determinado ministério ou funções inter-ministeriais. A criação destas estruturas é considerada como uma duplicação de estruturas e serviços existentes e

---

<sup>73</sup> Os dados relativos ao número médio de perguntas e requerimentos por deputado podem ser consultados no Anexo 8.

pode ter uma importância distinta para os governos partidários. Peters & Pierre (2004, p. 5) designam estas nomeações como “politização estrutural”. Estas nomeações podem ser consideradas como cruciais para a legitimação das opções políticas dos partidos no governo. Pode, assim, ser formulada a seguinte hipótese:

*H<sub>10</sub>: A politização estrutural é motivada por objectivos de controlo do processo de políticas públicas.*

Para testarmos esta hipótese recuperamos e adaptamos as hipóteses delineadas anteriormente para analisar a dupla natureza da patronagem. Tratando-se de nomeações relacionadas com o controlo de políticas públicas, pode considerar-se que estas nomeações tenderão a surgir associadas à saliência programática dos partidos no governo. Assim, é possível estimarmos a seguinte sub-hipótese:

*H<sub>10a</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho estão positivamente associadas à saliência das áreas sectoriais no programa eleitoral do partido no governo.*

O início do mandato governativo deve, também, ser um preditor significativo destas nomeações, dado que, como notámos anteriormente, as nomeações neste período estão associadas às preocupações de controlo de políticas públicas do governo. A seguinte sub-hipótese pode assim, ser considerada:

*H<sub>10b</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho estão concentradas no período inicial do mandato governativo.*

Alguns autores defendem que a criação destas estruturas permite aos partidos no governo contornarem a indiferença da administração pública face a novas prioridades políticas (Sausman & Locke, 2004). Neste sentido, estas nomeações surgem como uma estratégia partidária de controlo sobre os processos de tomada de decisão, que tenderá a ocorrer especialmente quando o poder dos partidos no governo é reduzido - como é o caso de governos minoritários.

*H<sub>10c</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho são mais utilizadas durante os períodos com governos minoritários do que durante os governos maioritários.*

Relativamente ao impacto dos partidos da oposição, é expectável que uma oposição crítica funcione como uma força motriz destas nomeações. Tal como salientámos no

segundo capítulo, estas nomeações são um potencial mecanismo para os governos partidários “lidarem” (Sjöblom, 1986) com os problemas. Este mecanismo permite-lhes não apenas justificar as suas opções políticas, mas também retirar assuntos da agenda política, dificultar ou adiar a articulação de determinados problemas ou mesmo adiar a sua resolução. Contudo, como Smith (1986, p. 219) destaca, a utilização destes mecanismos pode depender da competição partidária. De acordo com a expectativa do autor, a competição partidária tende a impelir os partidos no governo a utilizar estratégias para “lidar com os problemas” por forma a manter uma imagem, perante o eleitorado, de empenho na procura de soluções para determinados problemas. Assim, é possível formularmos a seguinte hipótese:

*H<sub>10d</sub>: A existência de uma oposição mais crítica está directamente relacionada com o recurso às nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho.*

Na secção seguinte, explicitamos os métodos de investigação e de análise utilizados para testar estas hipóteses.

### **Orientações metodológicas da investigação empírica**

Tendo definido o objectivo central desta tese – nomeadamente o da análise da importância da patronagem para o controlo partidário do governo e do processo de políticas públicas – o passo seguinte consiste na apresentação dos métodos de investigação usados na recolha e análise sistemática de dados.

Há muito que os académicos têm debatido qual a melhor estratégia metodológica para compreender a importância da patronagem e o argumento de Barbara Geddes (1993, p. 174) relativamente à impossibilidade de medir com exactidão o impacto da patronagem no voto pode ser potencialmente alargado às dificuldades da medição e análise da patronagem enquanto mecanismo de controlo de políticas públicas. O reconhecimento destas dificuldades tem motivado a utilização de *proxies*<sup>74</sup>. Entre os mais utilizados, podem destacar-se os gastos com pessoal nos ministérios (Calvo & Murillo, 2004; Gordin, 2002; Hopkin, 2001; Remmer, 2007); as alterações na dimensão da máquina administrativa do

---

<sup>74</sup> Como nota Cruz (2002, p. 635), “a análise das relações entre o Poder Político e a Função Pública” sob o ângulo da tomada de decisões enfrenta muitos impedimentos pela extrema dificuldade em se obterem documentos, “por ser uma área de investigação muito sensível” que veda ao investigador o conhecimento “do processo real e dos reais intervenientes”.

Estado<sup>75</sup> (Grzymala-Busse, 2003b); índices de corrupção<sup>76</sup> (Müller, 2007b); ou a construção de variáveis que agregam diferentes indicadores<sup>77</sup> (Keefer, 2005).

Para além das limitações associadas à utilização destes *proxies*, nenhum pareceu ajustar-se à forma como operacionalizamos o conceito de patronagem. Com efeito, tendo considerado que as nomeações para cargos na cúpula da administração pública são a forma mais importante de patronagem e, além disso, tendo em conta a necessidade de separar diferentes níveis hierárquicos, conforme se tornou evidente na formulação de hipóteses, considerámos ser crucial a utilização de outra forma de medição da patronagem. Assim, analisámos os despachos de nomeação de dirigentes para a cúpula directiva da administração pública. Adicionalmente, reconhecemos que a patronagem não é ilegal, mas comporta importantes processos informais que não são perceptíveis pelos indicadores de proximidade – nem mesmo pela análise dos despachos de nomeação, como notaremos adiante. Estas questões tornam a observação empírica da patronagem particularmente difícil, o que determinou a opção pela triangulação de fontes e de métodos de recolha e de análise de dados.

Dada a complexidade e a natureza do objecto de investigação, a triangulação de dados obtidos a partir de diferentes estratégias de investigação pareceu ser fundamental, na medida em que nos permite comparar, de forma estratégica, uma amplitude de perspectivas acerca da patronagem. Para além de fortalecer a validade dos resultados obtidos através da

---

<sup>75</sup> Tende a ser problemática a utilização deste indicador como próximo do conceito de patronagem. Em, primeiro lugar, o aumento de funcionários da administração pública pode dever-se a reformas administrativas ou à reestruturação do sector público. Por outro lado, quer se considere tratar-se de patronagem de serviço ou de poder, a realidade é que a utilização deste *proxy* – aumento do número de funcionários públicos – parece implicar que os partidos no governo distribuíam mais empregos na administração pública, sem dispensar o pessoal recrutado pelo anterior partido no governo. Adicionalmente, como não contém informação relativa às posições/cargos específicos que são distribuídos e não considera as nomeações de indivíduos nomeados para grupos de trabalho ou estruturas de missão, arrisca tratar-se de um *proxy* que ignora uma fonte potencial do controlo partidário sobre o governo e sobre o processo de políticas públicas.

<sup>76</sup> A utilização dos dados do *Corruption Perception Index* foi destacada como passível de permitir uma aproximação ao estudo do clientelismo, na medida em que determinadas questões reportam-se à utilização do acesso ao governo para benefício privado. Embora possa tratar-se de um *proxy* apropriado para inferir a existência da patronagem de serviço, torna-se um indicador incapaz de reflectir a importância da patronagem enquanto mecanismo de controlo de políticas públicas.

<sup>77</sup> Keefer (2005) utiliza vários indicadores para estudar a patronagem: indicadores de corrupção; indicadores sobre a qualidade da burocracia; a inscrição na educação secundária, enquanto indicador para a provisão de serviços públicos; a percentagem de imprensa controlada pelo Estado; e os gastos do Estado em percentagem do PIB. Estes indicadores são aferidos através da análise da percepção de observadores e de elites empresariais e têm problemas de validade na medida em que são muito sensíveis a escândalos governativos ou crises económicas. Além disso, não se reportam especificamente à cúpula da estrutura dirigente.

análise quantificada dos despachos de nomeação (Golafshani, 2003, p. 603; Johnson & Reynolds, 2011, p. 86; Mathison, 1988, p. 13), a triangulação permite o reconhecimento de múltiplas realidades. Em específico, tal como Tobin & Begley (2004, p. 393) destacam, mais do que cumprir o objectivo da confirmação dos dados, a triangulação serve para “ampliar o panorama” da investigação, assegurando um quadro de conhecimento mais profundo e abrangente. A triangulação permite, de facto, a observação do objecto de estudo como se o fizéssemos através de um transfigurador caleidoscópico, cujo jogo de espelhos permite combinar diferentes perspectivas e ângulos de observação, permitindo-nos capturar a multi-dimensionalidade do objecto de estudo (Barbour, 2001), proporcionando “imagens diferentes de entendimento” (Mathison, 1988).

Neste estudo são triangulados os dados obtidos através da análise de documentos oficiais, como legislação e os *Diários da Assembleia da República* em que aspectos relacionados com o objecto de estudo desta investigação estavam em debate; da análise de conteúdo dos despachos de nomeação, utilizando técnicas de análise quantitativa; e os dados obtidos através da realização de entrevistas semi-estruturadas a ministros, dirigentes e observadores privilegiados. Nas secções seguintes procuramos justificar a opção por estes métodos de recolha de dados e técnicas de análise, anotando as suas vantagens e considerando as suas principais limitações. Em cada secção clarificamos, ainda, o modo como foi construída a amostra.

### **Análise documental**

Uma etapa crucial desta pesquisa foi centrada na análise documental<sup>78</sup>. A análise documental foi um passo necessário para o mapeamento dos cargos preenchidos por nomeação discricionária e dos critérios de selecção ao longo do período democrático. Ao mesmo tempo, a análise das propostas de lei (iniciativa governamental) e projectos de lei (iniciativa dos partidos com representação parlamentar) foi necessária para compreendermos a perspectiva dos partidos no governo ou na oposição relativamente aos processos formais de nomeação da estrutura dirigente. Através da análise dos debates parlamentares é possível compreender e salientar os aspectos mais relevantes para cada partido e, além disso, foi possível reconstruir o processo de votação dos diplomas legais

---

<sup>78</sup> A lista de documentos utilizada é explicitada no quinto capítulo.

analisados, um processo fundamental para compreendermos o papel dos partidos da oposição relativamente aos mecanismos formais de nomeação.

Não obstante, tal como Rouban (2003, p. 316) destaca, o mapeamento legal dos cargos de nomeação discricionária ou dos mecanismos de controlo institucional dos altos cargos dirigentes não nos fornece uma ideia precisa do grau de politização da estrutura dirigente, uma vez que existem redes de influência mais discretas e informais que possibilitam o recrutamento e a promoção de dirigentes. Nesse sentido, afigurou-se necessário conhecer a extensão da politização da estrutura dirigente. Procedemos, por isso, à recolha de despachos de nomeação e à análise sistemática do seu conteúdo.

### **Análise de conteúdo dos despachos de nomeação**

Tal como notámos acima, operacionalizamos o conceito de patronagem como o poder que os partidos têm de nomear pessoas para o exercício de cargos em instituições públicas ou semi-públicas. Não existem estudos ou dados oficiais que permitam analisar os padrões de recrutamento da estrutura dirigente em Portugal e a sua importância para os processos de políticas públicas. As fontes oficiais disponibilizadas permitem apenas conhecer o número de dirigentes em exercício no final do primeiro ano de cada mandato desde 1996 (ver Tabela 4.1) e, de forma mais regular, durante o último governo maioritário (2005-2009).

**Tabela 4.1 – Dirigentes da administração directa e indirecta do Estado, por anos (1996-2009)**

Ano	Número de dirigentes
1996	5972
1999	6253
2003	7475
2005	6967
2006	--
2007	5901
2008	5880
2009	5785

Fontes: Os dados relativos a 1996 e 1999 estão disponíveis em 'A Década: O emprego público em números' (DGAEP, 2009); dados para 2003-2009 disponibilizados pelo Observatório do Emprego Público, da Direcção Geral da Administração e do Emprego Público, em Junho de 2010. Até Dezembro de 2005, os dados incluem pessoal de chefia tributária ( direcção intermédia) que deixam de ser considerados como dirigentes nos anos seguintes (em 2005, seriam 1331 cargos).



Dada a impossibilidade de utilização de *proxies* que pudessem permitir testar as hipóteses de investigação desta tese, optamos pela análise de conteúdo dos despachos de nomeação. Esta técnica de investigação encerra inúmeras vantagens. É uma técnica de análise objectiva (Krippendorff, 1980, p. 29), particularmente quando – como foi o caso – a categorização é concentrada no conteúdo manifesto das nomeações, isto é, nos elementos fisicamente presentes e contáveis (Dixon-Woods, Agarwal, Young, Jones, & Sutton, 2004; Gray & Densten, 1998, p. 420; Keyton, 2001, p. 252). Assim, a identificação e interpretação do conteúdo pode ser feito de uma forma mais sistemática, tornando possível obter resultados de codificação mais rigorosos e objectivos e, assim, garantir a fiabilidade da codificação (Silverman, 2001, p. 37). A fiabilidade dos dados é assegurada pela consistência da codificação, uma vez que esta é praticamente independente da interpretação de quem codifica (Krippendorff, 2004, p. 19; Silverman, 2001, p. 46). Ao mesmo tempo, esta técnica de análise não é afectada pela perspectiva dos actores intervenientes, permitindo, assim, descrever de forma objectiva e sistemática o conteúdo dos despachos e retirar inferências válidas e replicáveis a partir dos dados (Krippendorff, 1980, p. 21). A análise de conteúdo permitiu a quantificação (Tashakkori & Teddie, 1998, p. 19) de um amplo conjunto de informações que os despachos e portarias de nomeação transmitem, o que possibilitou que a análise fosse realizada através da utilização de técnicas de análise estatística descritiva e inferencial.

Foram recolhidas informações sobre os indivíduos nomeados – nome, sexo, idade e formação académica – sempre que essa informação estava disponível. A análise dos despachos de nomeação permitiu recolher informações sobre o *background* profissional dos nomeados, incluindo informações sobre as posições ocupadas anteriormente e a área sectorial onde as actividades foram exercidas, ainda que de forma mais limitada, uma vez que nem sempre se configuram como referências incontornáveis nos despachos de nomeação. Recolhemos, igualmente, dados de caracterização da nomeação, como a data em que a nomeação foi feita; o cargo a ocupar (e se este deve ser considerado como equivalente a qualquer outro serviço ou nível hierárquico mais elevado, para efeitos de remuneração); a duração dos mandatos dos dirigentes; o enquadramento legal utilizado como base para essa designação; a posição ocupada pelo indivíduo responsável pela nomeação; se a nomeação foi feita por indivíduos investidos de tal poder pelo ministro, através de um processo de delegação de competências; nome da instituição onde o

indivíduo deverá exercer funções e a área sectorial a que pertence; a base salarial atribuída ao nomeado; se houve lugar a procedimento concursal prévio à nomeação; e se o indivíduo foi designado para substituir outro dirigente ou se a nomeação actual é, ao invés, uma renomeação (em que se prolonga o período do mandato anterior, mantendo as mesmas funções). Na Tabela 4.2, procuramos agregar e resumir as variáveis que foram construídas.

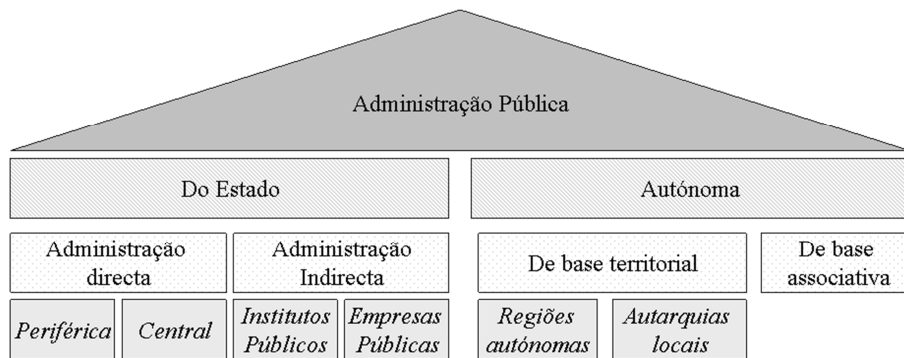
<b>Tabela 4.2 – Informação recolhida e construção das variáveis</b>	
<b><i>Informação</i></b>	<b><i>Variáveis</i></b>
<b><i>Identificação do despacho de nomeação</i></b>	Número do despacho Data da publicação da nomeação Data da assinatura da nomeação Data da entrada em vigor da nomeação <sup>79</sup>
<b><i>Nível individual</i></b>	Nome Idade Género* Formação académica
<b><i>Background profissional</i></b>	Posições ocupadas anteriormente Área sectorial
<b><i>Caracterização da nomeação</i></b>	Duração do mandato Enquadramento legal Instituição de acolhimento Área sectorial da instituição de acolhimento Posição a ocupar Equiparação* Remuneração Procedimento concursal* Regime de substituição* Renomeação* Dimensão territorial/ geográfica
<b><i>Responsável pela nomeação</i></b>	Cargo do proponente da nomeação Cargo do responsável pela nomeação Delegação de poderes*

Notas: \* variáveis dicotómicas

A fim de recolher e analisar uma amostra significativa das nomeações para os cargos dirigentes da administração pública, duas características principais do sistema administrativo português foram tomadas em consideração: a estrutura orgânica da administração pública portuguesa e o mapeamento dos lugares de chefia da administração pública. A Figura 4.1 apresenta a estrutura jurídico-administrativa do sector público português.

<sup>79</sup> Quando não era expressamente indicada, considerou-se como data de entrada em vigor a data de assinatura do despacho.

**Figura 4.1 – Estrutura jurídico-administrativa do sector público português**



Fonte: Caiado & Pinto (1997).

A administração pública é dividida em dois níveis de administração: a administração do Estado, que se divide entre a administração directa e indirecta do Estado; e a administração autónoma.

A administração directa do Estado compreende todas as instituições que estão directamente sob a dependência hierárquica do ministro responsável, como os ministérios e as direcções-gerais. É composta por instituições centrais (direcções-gerais, por exemplo), responsáveis pela política e gestão de competências ao nível nacional; e por instituições com competências territoriais limitadas (por exemplo, as direcções regionais de educação, agricultura, saúde, governo civil e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional).

A administração indirecta do Estado compreende um conjunto alargado de instituições com autonomia administrativa e financeira do Estado, sendo responsáveis pelas suas actividades e objectivos. Engloba institutos públicos<sup>80</sup>, o sector empresarial do Estado e órgãos reguladores. O sector empresarial do Estado é composto pelas empresas públicas (nas quais o Estado detém a maioria do capital e goza do direito de nomeação dos órgãos dirigentes)<sup>81</sup> e pelas empresas participadas pelo Estado, directa ou indirectamente

<sup>80</sup> Tal como Moreira (2001) destaca, podemos operar uma distinção entre institutos públicos tendo em conta o tipo de dependência em relação ao ministério da tutela. Nesta tese consideramos apenas os institutos públicos que dependem de mecanismos normais de tutela e superintendência. Tal como Moreira (2001, p. 63) destaca nestes casos, “o ‘dono’ da governação do instituto é o Governo que nomeia os titulares dos respectivos órgãos e os pode em geral exonerar”. Existem, ainda, institutos públicos que não estão sujeitos a uma superintendência e em que a governação é detida pelos próprios interessados nas funções dos institutos. Nestes casos, incluem-se as universidades e institutos politécnicos, cujos órgãos de direcção são detidos por professores, estudantes e funcionários. Assim, estes casos, considerados “independentes” (Moreira, 2001, p. 63) não foram incluídos na análise.

<sup>81</sup> Por exemplo, Ana, Aeroportos, S.A.; Caixa Geral de Depósitos; CP, Caminhos de Ferro Portugueses, S.A.

(quando o Estado tem mais de 10% do capital)<sup>82</sup>. A administração indirecta do Estado é, ainda, composta pelas entidades reguladoras independentes<sup>83</sup>, que operam nos sectores públicos onde ocorreram processos de privatização (Moreira & Maças, 2003, p. 10). Contudo, a nomeação dos membros dos órgãos reguladores é uma prerrogativa do governo<sup>84</sup>. Vale a pena salientar que a escolha e nomeação de alguns órgãos reguladores são cometidas à Assembleia da República, tratando-se sobretudo de instituições responsáveis pela regulação jurídica e judiciária<sup>85</sup>. Estas nomeações, que não dependem exclusivamente do governo, não foram incluídas na análise.

A administração autónoma inclui as regiões autónomas e as autarquias, cuja competência está circunscrita às questões de interesse para suas respectivas comunidades e matérias definidas por lei<sup>86</sup>. Incluem-se, ainda, as empresas públicas e fundações municipais ou associações de municípios (Lei 45/2008, 27 de Agosto); e as entidades de base associativa, como associações profissionais legalmente criadas pelo Estado para garantirem a representação dos interesses dos indivíduos organizados<sup>87</sup> (Gouveia, 2001). Apesar de pertencerem à estrutura do sector público português, a administração autónoma não foi incluída na análise.

---

<sup>82</sup> São exemplos de empresas participadas pelo Estado actualmente: *Galp Energia, SGPS, S.A.*. Ver Ministério das Finanças e da Administração Pública (2006) Sector Empresarial do Estado: relatório de 2006 [disponível em [http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/9A280778-A87C-4325-84B9-419A73746613/0/Relatorio\\_SEE\\_2006.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/9A280778-A87C-4325-84B9-419A73746613/0/Relatorio_SEE_2006.pdf), consultado em Março de 2010]

<sup>83</sup> São exemplo de órgãos reguladores: ERSE (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos); ICP/ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações); IRAR (Instituto Regulador de Águas e Resíduos); Banco de Portugal (regulação da área financeira); INTF (Instituto Nacional do Transporte Ferroviário); INAC (Instituto Nacional de Aeronáutica Civil); ERS (Entidade Reguladora da Saúde); INCI (Instituto da Construção e do Imobiliário.); e AdC (Autoridade da Concorrência).

<sup>84</sup> Na ausência de uma lei-quadro para os órgãos reguladores, devemos atender aos estatutos específicos de cada regulador. O estudo de Moreira e Maças (2003) apresenta uma análise dos estatutos dos reguladores dos sectores económicos e financeiros, sendo saliente que a nomeação destes órgãos é da competência do governo, existindo variabilidade quanto ao número de anos do exercício do mandato do dirigente (entre os 3 anos, por exemplo no caso do Instituto Regulador de Águas e Resíduos, actual Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, e os 5 anos, por exemplo, no caso da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos).

<sup>85</sup> Estes incluem o Provedor de Justiça; Comissão Nacional de Eleições; Comissão Nacional de Protecção de Dados; Entidade Reguladora para a Comunicação Social; Comissão para a Supervisão do Segredo de Estado; Comissão de Fiscalização dos Serviços de Informações.

<sup>86</sup> Inclui os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas (Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores) e os serviços e organismos dependentes, directa ou indirectamente. As regiões Autónomas têm um estatuto político administrativo próprio e órgãos de governo próprios: Assembleia Legislativa e o Governo Regional.

<sup>87</sup> A Ordem dos Advogados, a Ordem dos Médicos e a Câmara dos Solicitadores constituem exemplos de Associações Públicas Profissionais.

A recolha e a análise dos despachos de nomeação foram limitadas às nomeações para as instituições da administração pública directa e indirecta, quando estas dependem directamente do governo. Adicionalmente, esta tese foca-se na análise dos mecanismos de decisão ao nível central e, tendo em conta os níveis de centralização do Estado português (o que se reflecte nos dados relativos ao número de funcionários da administração regional e local, apresentados na Tabela 3.3), não foram objecto de análise as nomeações efectuadas no âmbito da administração autónoma e da administração autárquica. Com efeito, tal como salienta O'Dwyer (2006, p. 223), estas nomeações não constituem evidências da patronagem ao nível nacional. Contudo, incluímos as nomeações para cargos na administração periférica, cuja nomeação é feita pelo governo ao nível central. Neste sentido, a inclusão destas nomeações permite captar a importância das estruturas periféricas para os governos partidários<sup>88</sup>.

Na Tabela 3.4, mapeamos a lista de cargos dirigentes da administração pública portuguesa que foram analisados e agregamos os diferentes cargos tendo em conta o nível hierárquico e o nível da administração pública a que pertencem. O conceito de “*altos cargos dirigentes*” reporta-se aos cargos incumbidos de colaborar com os ministros, na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas a nível nacional (Díez, 2000b). Ao utilizarmos esta definição, abarcamos um conjunto mais alargado de dirigentes e funcionários, na medida em que, ao contrário de Carmo (1987, p. 224), não nos limitamos aos casos que a lei designa por dirigentes. A definição de Díez (2000b) permite incluir um amplo conjunto de cargos administrativos e de gestão que estão legalmente definidos e cuja nomeação depende do acordo do ministro da tutela, o Primeiro-Ministro ou do detentor do cargo hierarquicamente superior em cada instituição ou organização (especialmente quando se trata de cargos de gestão intermédia). Em específico, o conceito de “dirigentes” é utilizado de forma abrangente, o que nos permite incluir na análise as nomeações para os cargos nos gabinetes ministeriais e grupos de trabalho, comissões ou estruturas de missão cuja estrutura tenha sido nomeada pelo membro do governo competente.

---

<sup>88</sup> Os órgãos integrados na administração indirecta do Estado podem ter, também, qualificação territorial. Tal ocorre na área da saúde (por exemplo, as administrações regionais de saúde), ordenamento do território e desenvolvimento regional (por exemplo, as administrações das regiões hidrográficas). Além disso, os institutos públicos podem ter serviços desconcentrados, designados como delegações regionais (ver, por exemplo, o Decreto-lei 143/2012 de 11 de Julho, relativo às delegações regionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional).

**Tabela 4.3 – Estrutura dirigente e enquadramento legal<sup>89</sup>**

	<b>Cargos</b>	<b>Enquadramento legal</b>
<i>Gabinetes ministeriais</i>	Gabinete do Primeiro-ministro	Decreto-lei 322/88 de 23 de Setembro; e Decreto-lei 45/92 de 4 de Abril
	Gabinetes dos Ministros e Secretários de Estado	Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho
<i>Administração Directa do Estado (serviços centrais e periféricos)</i>	[Direcção Superior de 1º Grau] Director Geral; Secretário-geral; Inspector-geral Director Regional; Inspector Regional	Lei 2/2004 de 15 de Janeiro; e Lei 51/2005 de 30 de Agosto
	[Direcção Superior de 2º grau] Subdirector Geral; Adjunto do Secretário-geral Subinspector geral; Subdirector regional	
	[Direcção Intermédia de 1º grau] Director de Serviços	
	[Direcção Intermédia de 2º grau] Chefe de Divisão	
	Governador Civil; Vice-governador Civil; Gabinete do Governador Civil	Decreto-lei 252/92 de 19 de Novembro
<i>Administração Indirecta do Estado (serviços centrais e periféricos)</i>	[Direcção Superior de 1º Grau] Presidente	Lei 3/2004 de 15 de Agosto; e Decreto-lei 105/2007 de 3 de Abril
	[Direcção Superior de 2º grau] Vice-presidente; Outros membros da direcção Fiscal único	Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro e Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março
	[Gestores Públicos] Administradores, Gestores, membros do conselho de Gerência ou delegados do governo em empresas públicas ou participadas	

Deve ser salientado que a recolha de dados abrangeu os cargos que, embora possam ter uma designação diferente daquela que é apresentada na Tabela 4.3, são equiparados – quer no enquadramento legal específico do sector<sup>90</sup>, quer no próprio despacho de nomeação – aos cargos que aqui apresentamos. Adicionalmente, no processo de recolha de

<sup>89</sup> A recolha de dados sobre as nomeações para cargos na administração pública portuguesa foi feita no âmbito do Projecto de Investigação “*Patronagem Política em Portugal*” (PTDC/CPO/65419/2006), coordenado pelo Prof. Doutor Carlos Jalali e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Este projecto resulta de uma parceria entre o Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e o Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra. Nesta tese, analisamos apenas uma parcela das nomeações que constituem a Base de Dados deste projecto. Com efeito, não incluímos as nomeações para os serviços de apoio à Assembleia da República – nomeadamente as nomeações para os gabinetes de apoio do Presidente, Vice-presidente e Secretário-Geral da AR (ver Lei 77/88 de 1 de Julho; Lei 59/93, 17 de Agosto); as nomeações para os serviços de apoio aos partidos e grupos parlamentares (ver Lei 28/2003, 30 de Julho). Além disso, a base de dados daquele projecto inclui, ainda, as nomeações que ocorrem com o acordo dos partidos com representação parlamentar, nomeadamente ao nível dos órgãos reguladores no domínio jurídico e judiciário e cargos diplomáticos.

<sup>90</sup> Por exemplo, os altos cargos da polícia – Assistente do Director Nacional; Inspecção-Geral, Director de Departamento – são, de acordo com a Lei 5/99 de 27 de Janeiro, equivalentes aos cargos de Director Geral, Director de Serviços, por exemplo. Outro exemplo, na área da administração hospitalar, o Administrador geral é equiparado a director-geral; Administrador de 1ª Classe é equiparado a subdirector-geral; Administrador de 2ª Classe é equiparado a director de serviços; e o cargo de Administrador de 3ª Classe é equiparado a Chefe de Divisão (Decreto-lei 158/2001 de 18 de Maio).

dados foram incluídas todas as nomeações para grupos de trabalho e comissões de âmbito específico e de curta duração, cuja nomeação é também prerrogativa dos ministros titulares da área sectorial. Estes também foram incluídos na nossa amostra, dada a sua relevância para a análise dos padrões de patronagem, em particular, da politização estrutural, analisada no oitavo capítulo.

A recolha da amostra das nomeações foi feita através dos despachos de nomeação publicados *online* no sítio do Diário da República. Foram recolhidos todos os despachos de nomeações, através da pesquisa *booleana* disponível, o que permitiu, também, limitar a pesquisa por períodos temporais. No entanto, as publicações diárias estão apenas disponíveis *online* desde 2000. A recolha de dados sobre as nomeações anteriores a essa data foi apenas possível através do recurso à edição em papel, disponível em bibliotecas. Neste caso, todos os jornais oficiais, publicados diariamente foram lidos na totalidade, de modo a identificar e separar as nomeações para a estrutura dirigente da administração pública. Estas dificuldades na recolha de dados implicaram opções ao nível da selecção de uma amostra das nomeações. Neste sentido, procedeu-se à recolha e tratamento de todas as nomeações para todos os cargos enumerados acima (e equiparados) em três períodos temporais distintos dentro de cada governo, como anotamos em seguida.

A base de dados sobre nomeações políticas em Portugal abrange o período compreendido entre 1995 e 2009. O período em análise permite-nos analisar seis governos diferentes, três dos quais apresentam uma alternância completa dos partidos no governo. Assim, a análise descrita neste trabalho permite suficiente variedade em termos da formação de governo: dois governos de coligação (2002-2004 e 2004-2005)<sup>91</sup>, dois governos minoritários (1995-1999 e 1999-2002) e dois governos de maioria absoluta (1991-1995; 2005-2009), embora no caso do governo de Cavaco Silva (1991-1995) tenha sido apenas captada a parte final do seu mandato.

---

<sup>91</sup> Embora a base parlamentar e a composição partidária do governo de coligação 2004-2005 seja a mesma do governo anterior, a mudança de Primeiro-Ministro (e do elenco ministerial) são consideradas como indicadores da formação de um novo governo, tal como Strøm (1984) e Blondel (1968) assumem.



**Tabela 4.4 – Alternância no governo, 1995-2009**

<i>Períodos de Governação</i>	<i>Partido no governo</i>
31 Out. 1991 – 28 Out. 1995	PSD (Partido Social Democrata) [centro-direita]
28 Out. 1995 – 25 Out. 1999	PS (Partido Socialista) [centro-esquerda]
25 Out. 1999 – 6 Abr. 2002	PS
6 Abr. 2002 – 17 Jul. 2004	Governo de coligação PSD e CDS-PP (Centro Democrático Social)
17 Jul. 2004 – 12 Mar. 2005	Coligação PSD + CDS-PP
12 Mar. 2005 – 27 Set. 2009	PS

Nesse sentido, seis diferentes governos são considerados, com quatro diferentes primeiros-ministros: de 1991 a 1995, liderado por Cavaco Silva; de 1995 a 1999, um governo socialista, liderado por António Guterres; em 1999, um segundo executivo socialista liderado pelo mesmo Primeiro-Ministro, demissionário em 2002, seguido por um governo de coligação, liderado por Durão Barroso, entre o Partido Social Democrata e o Partido Popular (CDS-PP), de 2002 a 2004. Quando Durão Barroso aceitou o cargo de Presidente da Comissão Europeia, Santana Lopes tomou seu lugar como primeiro-ministro a 17 de Julho de 2004 e seu mandato terminou em 12 de Março de 2005, após a derrota do seu partido nas eleições legislativas que se seguiram à dissolução do Parlamento em Dezembro de 2004 pelo Presidente Jorge Sampaio. Finalmente, José Sócrates liderou o governo de maioria absoluta do Partido Socialista de 2005 a 2009.

Para cada período de governo, a recolha de dados foi organizada de modo a processar e analisar os últimos meses de cada governo, nos primeiros meses de um novo mandato e alguns meses no período intermédio de cada mandato. A recolha de dados foi organizada de acordo com os meses em que as nomeações foram publicadas no *Diário da República*. Não raramente, os indivíduos são nomeados e iniciam funções um ou mais meses antes da data de publicação do despacho de nomeação. Com efeito, em média, nos despachos analisados, existe uma diferença de 28 dias entre a data em que a nomeação é publicada e a data em que a nomeação é assinada. Deve ser assinalado que, não raras vezes, os despachos de nomeação são assinados alguns meses após o início do exercício de funções. A diferença entre a data de publicação e a data de entrada em vigor das nomeações é, em média, de 34,1 dias.

Tal coloca-nos um problema em termos de análise dos dados, uma vez que há um desfazamento temporal entre a data em que a nomeação é assinada e a data em que é publicada (e, por vezes, o desfazamento é maior, se tivermos em conta a data de entrada



em vigor das nomeações, pois o despacho pode ser assinado largos meses após o início das funções do dirigente). Assim, embora a recolha de dados tenha sido processada tendo em conta a data de publicação do despacho de nomeação, toda a análise que se segue será feita tendo em conta a data de assinatura, uma vez que desta forma será possível captar as diferenças entre diferentes períodos de governação. A amostra recolhida está descrita na Tabela 4.5 e na Tabela 4.7.

**Tabela 4.5 – Amostra de nomeações analisadas, por ano**

<i>Ano</i>	<i>Meses recolhidos</i>	<i>Nomeações analisadas</i>	<i>%</i>
1995	Junho, Julho, Agosto, Setembro, Outubro, Dezembro	1104	10,5
1996	Janeiro, Fevereiro	266	2,5
1997	Abril, Junho, Outubro, Novembro	982	9,4
1998	Fevereiro, Março	275	2,6
1999	Maio, Junho, Julho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro, Dezembro	2773	26,5
2000	Janeiro, Fevereiro, Março, Abril, Setembro, Outubro	1342	12,8
2001	Março	188	1,8
2002	Março, Abril, Maio, Junho	493	4,7
2003	Maio, Outubro, Novembro, Dezembro	548	5,2
2004	Janeiro, Fevereiro, Maio, Junho, Julho, Agosto, Setembro, Outubro	1390	13,3
2005	Fevereiro, Março, Abril, Maio, Junho	735	7,0
2008	Janeiro, Fevereiro	228	2,2
2009	Agosto, Setembro, Outubro	158	1,5
<b>TOTAL</b>	55 meses	10482	100

Para os anos em que existem dados oficiais – que consistem em dados agregados, que não permitem a diferenciação entre diferentes níveis hierárquicos, nem áreas sectoriais e que devem incluir uma tipologia de níveis dirigentes mais restrita do que aquela que consideramos nesta tese – relativos ao número de dirigentes nomeados – 1996, 1999, 2003 e 2005 (dados cedidos pelo Observatório do Emprego Público, da Direcção Geral da Administração e do Emprego Público, em Junho de 2010) – podemos verificar que a amostra recolhida por anos é significativamente superior à necessária para se obter uma amostra representativa das nomeações. Tomando como exemplo, o ano de 1999, em que 6253 indivíduos ocupavam posições dirigentes na Administração Pública, necessitaríamos apenas de 376 nomeações (nível de confiança de 95% e erro máximo de 5%). A amostra recolhida reduz, assim, de forma significativa a margem de erro da amostra para o mesmo grau de confiança. Para um nível de confiança de 95% ( $z= 1,960$  - tabela da distribuição

normal), a margem de erro estimada varia entre 7,07% em 2001 e 1,8% em 1999<sup>92</sup>. A margem de erro estimada para cada ano em análise é apresentada na Tabela 4.6.

**Tabela 4.6 – Margem de erro estimada, por ano (%)**

<i>Ano</i>	<i>Margem de erro (%)</i>
1995	2,8
1996	5,6
1997	3,0
1998	5,3
1999	1,8
2000	2,6
2001	7,07
2002	4,2
2003	4,0
2004	2,6
2005	3,4
2008	6,5
2009	7,1

No total, foram analisados e processados 1192 dias de Diário da República. Estes dias ficaram distribuídos da seguinte forma. Durante o governo maioritário de Cavaco Silva, foram processados 105 dias; para o período entre 1995 e 1999 foram analisados 326 dias e, no governo seguinte, foram incluídos 226 dias. O primeiro governo de coligação (2002-2004) contém 244 dias e, no segundo governo de coligação, liderado por Santana Lopes, analisamos 104 dias. Finalmente, o mandato do Partido Socialista, entre 2005 e 2009, inclui 187 dias de Diário da República analisados.

**Tabela 4.7 – Amostra por partido no governo, 1995-2009**

<i>Períodos de Governação</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>Nº Meses</i>	<i>Nº Dias</i>
31 Out. 1991 – 28 Out. 1995	PSD	5	105
28 Out. 1995 – 25 Out. 1999	PS	15	326
25 Out. 1999 – 6 Abr. 2002	PS	10	226
6 Abr. 2002 – 17 Jul. 2004	Coligação PSD + CDS-PP	11	244
17 Jul. 2004 – 12 Mar. 2005	Coligação PSD + CDS-PP	5	104
12 Mar. 2005 – 27 Set. 2009	PS	9	187
	<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>1192</b>

<sup>92</sup> O erro máximo de cada amostra foi calculado com base na fórmula  $E = z \sqrt{\frac{\hat{p}(1-\hat{p})}{n}}$ , considerando  $p=0,5$

Há um esclarecimento adicional que é crucial relativamente a este processo amostral. Apesar de, no processo da amostra, termos procurado contemplar diferentes períodos de governação, as tabelas anteriores revelam diferenças no número de dias recolhido por cada período de governação. Uma vez que o número de dias está na base do processo amostral, trata-se de informação incontornável para a análise de dados. Com efeito, devido a estas diferenças na amostragem tornou-se necessário assegurar que todas as análises efectuadas fossem capazes de permitir uma comparabilidade segura entre governos e entre diferentes ciclos governativos. Para isso foi necessário assegurar que as análises não seriam influenciadas pelo modo de recolha da amostra. Para exemplificar, ao compararmos a percentagem de nomeações para cargos de direcção superior durante os governos de coligação e governos monopartidários sem ponderar as diferenças em termos de dias que foram analisados, concluiríamos que os governos de coligação nomearam 18 por cento do total de nomeações para cargos de direcção superior, enquanto os restantes 82 por cento das nomeações ocorreram durante governos monopartidários. Contudo, a introdução de pesos altera estas percentagens para 34 e 66 por cento respectivamente. Ignorar este facto poderia gerar interpretações erróneas dos resultados baseados nesta amostra. Neste sentido, as características essenciais do desenho da amostra são considerados na análise através da introdução do peso específico do desenho da amostra. Este é um procedimento comum, utilizado, por exemplo, nos inquéritos do *European Social Survey*, permitindo corrigir diferenças no processo da constituição da amostra entre países e entre vagas de inquéritos<sup>93</sup>.

Na análise descritiva, todas as percentagens são ponderadas de acordo com o número de dias processados. Nos modelos de regressão, a inclusão destes pesos foi feita através da inclusão de uma variável independente<sup>94</sup>. A criação desta variável envolveu dois passos.

---

<sup>93</sup> “[W]eighting data is essential to make valid inferences based on sample data. If a sample design deviates from simple random sampling (or, more generally, from equal probability sampling), it is necessary to take design weights into consideration to account for the effects of the sample design”, in *European Social Survey Education Net* [disponível em <http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/weight/1/>, consultado a 10 de Março de 2010]

<sup>94</sup> A decisão pela inclusão de uma variável independente nos modelos de regressão utilizados, em detrimento da utilização da opção “*Weight cases by*” disponível nos menus do SPSS, foi influenciada pelo reconhecimento das limitações desta opção quando se procura estimar o impacto de diferentes variáveis através de modelos de regressão. Com efeito, apesar da opção disponibilizada pelo SPSS poder ser utilizada de forma precisa em análises descritivas, alguns autores consideram que o SPSS não é exacto na utilização desta opção em modelos de regressão, uma vez que tende a sobrestimar os cálculos do erro-padrão (ver, por exemplo, Winship & Radbill, 1994). Em alternativa, optámos por introduzir estes pesos como uma variável independente, designada de “ponderação” nos modelos de regressão apresentados no capítulo oito.

Em primeiro lugar, foi identificado o número máximo de dias processado tendo em conta o período do ciclo governativo (87 dias no início, 128 dias no meio e 135 dias para o período do final do mandato). Ao valor máximo foi atribuído o valor 1. Todos os outros casos, foram ponderados tendo estes valores como referência. Por exemplo, o número de dias processado no início do mandato do PS em 1995 foi de 66. O rácio ponderado atribuído às nomeações processadas neste período foi de 1,31 [87/66].

No total, foi recolhida e analisada uma amostra de 10482 nomeações. Um grande *corpus* de nomeações permite uma magnitude de erro amostral baixa, o que permite aumentar e maximizar a validade das inferências estatísticas obtidas.

### **Conhecer a patronagem em profundidade: as entrevistas**

Apesar de se tratar da componente empírica mais substantiva desta tese, reconhecemos, tal como Rouban (2003, p. 316) que os padrões de nomeações encontrados são mais limitados no esclarecimento das “intenções ou motivos ocultos” da patronagem. Neste sentido, e tal como esclarecemos anteriormente, os resultados da análise quantificada foram complementados pelos dados obtidos através de entrevistas semi-estruturadas a elites, que contribuíram para uma compreensão mais profunda e nuançada da potencial utilização da patronagem.

As entrevistas a elites são, provavelmente, o instrumento metodológico que melhor permite conhecer os processos que se desenrolam ao nível governamental, particularmente quando procuramos analisar o processo de nomeações. Com efeito, não se trata de um processo observável externamente, pelo que as entrevistas permitem conhecer a perspectiva dos agentes que participaram ou conhecem o funcionamento e os mecanismos subjacentes à escolha das estruturas dirigentes. Esta técnica tem sido extensivamente utilizada em ciência política, em estudos que se centram, de uma forma geral, na compreensão do papel das elites dirigentes no processo de políticas públicas (ver, por exemplo, Aberbach, et al., 1981; Carboni, 2010; Page & Jenkins, 2005; Rhodes & Weller, 2001). Nestes estudos subjaz o reconhecimento da potencialidade das entrevistas a elites enquanto instrumento de recolha de informação profunda e rica sobre os pensamentos e o modo como determinados processos são perspectivados pelos intervenientes.

As entrevistas a elites permitem conhecer as perspectivas dos responsáveis pelos mais elevados níveis do governo e da administração pública e permitem-nos incluir no estudo uma fonte fundamental de informação relativamente aos processos de nomeação e acerca do controlo político sobre as estruturas burocráticas. A entrevista, tal como todas as outras técnicas, apresenta, simultaneamente, vantagens e desvantagens para a investigação. Por um lado, as entrevistas asseguram uma maior interacção entre investigador e o inquirido e permitem captar informação mais rica do ponto de vista da amplitude e da profundidade da informação recolhida, tanto acerca do processo como acerca do contexto em que as experiências dos sujeitos ocorrem (Kvale, 1996; Legard, et al., 2003).

São, contudo, igualmente reconhecidas as limitações das entrevistas de elites, particularmente relacionadas com a dependência da disponibilidade de participação e colaboração dos participantes e a sua ligação directa com o objecto de investigação. Estas questões poderiam induzir os respondentes a quererem suscitar boas impressões, o que poderia comprometer a veracidade das suas afirmações, moldadas para formas socialmente padronizadas e preferíveis.

De forma a evitar “mentiras calculadas” (Hansen, 1988, p. 200), nunca foi solicitado ao respondente que se reportasse ao seu próprio percurso. Os respondentes foram alertados para o facto de que as perguntas se destinavam a obter a sua perspectiva acerca de temas específicos, ao invés de se deterem na análise do seu passado profissional ou percurso na administração pública, uma estratégia comumente utilizada em estudos com entrevistas de elites (*vide*, por exemplo, Berry, 2002; Carboni, 2010). Por outro lado, salientámos, em todas as entrevistas, a garantia de anonimato e de não transferência da informação para outros contextos que não o investigativo, respeitando, deste modo, os requisitos éticos da utilização das entrevistas enquanto instrumento de recolha de informação (Manson, 1996, pp. 55-58). De forma a evitar a pré-estruturação dos discursos, a planificação da entrevista não foi cedida aos entrevistados, embora tenha sido, por vezes, solicitada. Nesses casos, procurámos informar o entrevistado relativamente aos blocos temáticos específicos da entrevista.

Utilizámos um protocolo de entrevista semi-estruturada<sup>95</sup>, tendo em conta as suas potencialidades na avaliação de temas de uma forma profunda (Bazeley, 2002; Punch, 1998, p. 243). O protocolo da entrevista combina questões abertas e fechadas, que se alternam conforme sugerido por Rivera et al. (2002, p. 686). As questões abertas tendem a aumentar a validade das respostas e dos dados recolhidos (Aberbach & Rockman, 2002, p. 674; Berry, 2002, p. 679) – isto é, tendem a reflectir, com maior precisão, a realidade estudada –, dado que “proporcionam uma melhor oportunidade para os entrevistados organizarem as suas respostas dentro dos seus próprios quadros” (Aberbach & Rockman, 2002, p. 674). As questões fechadas foram frequentemente utilizadas para efeitos de confirmação de informação obtida nas perguntas abertas. Esta combinação constitui uma importante vantagem para o processo de quantificação de algumas questões (Rivera et al., 2002, 686), o que contribui, também, para a fiabilidade dos dados obtidos (Aberbach, et al., 1981, p. 34)<sup>96</sup>.

Este guião é composto por sete partes distintas. O primeiro grupo de questões – que visa sobretudo uma introdução inicial explicativa, susceptível de criar o ambiente propício à entrevista – reporta-se às perspectivas dos respondentes sobre as características essenciais de políticos e altos cargos dirigentes e a relação entre políticos e a estrutura dirigente da administração pública.

O segundo módulo de questões é composto por questões relativas aos critérios relevantes para as nomeações e à percepção de influências sobre os processos de selecção e nomeação. Além disso, inclui questões que visam conhecer a perspectiva dos dirigentes em relação à importância relativa dos mecanismos *ex ante* e *ex post* nomeação.

O terceiro módulo de questões pretende conhecer a percepção dos entrevistados relativamente à existência de pressões sobre os processos de escolha e de nomeação das estruturas dirigentes. Além disso, permite identificar perspectivas quer quanto à extensão e profundidade da patronagem (nomeadamente em relação às nomeações para os níveis intermédios), quer relativamente à relação entre a patronagem e as diferentes formas de governo.

---

<sup>95</sup> O Anexo 1 apresenta os diferentes módulos, os seus objectivos específicos e as questões colocadas para a prossecução destes objectivos.

<sup>96</sup> Apesar de reconhecermos as vantagens na utilização de questões fechadas, vários estudos sugeriram existir uma resistência das elites relativamente às perguntas fechadas (Aberbach, et al., 1981, p. 34; Rivera, et al., 2002, p. 686). Não foram, por isso, incluídas muitas questões fechadas.

O quarto bloco de questões visa conhecer o entendimento sobre a intersecção entre a patronagem e os processos de governação e de coordenação de políticas públicas. Para este efeito, foram colocadas questões que visam permitir conhecer o grau de envolvimento de diferentes actores e entidades nos processos de políticas públicas e identificar a importância atribuída à “politização estrutural” nestes processos.

O quinto grupo de questões pretende averiguar as perspectivas dos entrevistados quanto às dinâmicas inter e intra-partidárias e os potenciais efeitos destas dinâmicas na extensão ou profundidade das nomeações. Este conjunto de questões procura, ainda, conhecer a perspectiva dos entrevistados tanto em relação à evolução longitudinal das práticas da patronagem em Portugal, como em relação ao efeito dos ciclos governativos no recurso à patronagem.

O sexto conjunto de questões compreende um leque de questões fechadas que permitem a sistematização da posição dos entrevistados relativamente à influência partidária nos processos de nomeação e em relação à percepção relativa à extensão e profundidade das nomeações no contexto português.

O guião da entrevista contempla, ainda, três questões relativamente ao impacto de aspectos legais na prática das nomeações e o modo como as alterações legais tendem a reduzir o alcance dos partidos políticos sobre a estrutura dirigente. Estas questões estão distribuídas por três módulos diferentes. Em específico, a primeira questão prende-se com o recurso a indivíduos externos à administração pública (módulo II). A segunda questão assenta nas alterações relacionadas com a introdução do regime de concurso para a nomeação das estruturas dirigentes intermédias (módulo III). A terceira questão está relacionada com a proibição das nomeações para a estrutura dirigente no final do mandato ou durante o período em que o governo se mantém em gestão (módulo IV). Estas questões não procuravam esgotar todo o universo de questões institucionais e o modo como os entrevistados perspectivam o entendimento dos partidos políticos face a tais questões. Antes, visavam permitir conhecer o potencial impacto das limitações institucionais no alcance dos partidos políticos sobre a estrutura dirigente. Assim, estas questões permitem perceber a perspectiva dos respondentes relativamente às possibilidades de contornar as limitações legais.

Todas as entrevistas foram audiogravadas e transcritas integralmente. Posteriormente, todas as entrevistas foram lidas e as respostas dos inquiridos foram agrupadas por dimensões que permitissem esclarecer os padrões encontrados na análise das nomeações.

Em termos do processo de amostragem, não foi objectivo deste trabalho obter uma amostra probabilística das elites entrevistadas. A utilização de entrevistas semi-estruturadas visa conhecer e utilizar as declarações de um conjunto de indivíduos que estiveram envolvidos ou que detêm um conhecimento muito próximo do objecto de estudo.

A selecção dos entrevistados não foi aleatória. O processo de amostragem consistiu numa estratégia de amostragem intencional (“*purposive sampling*”) (Mason, 1996, pp. 95-96; Tansey, 2006) e que assegurasse suficiente “diversificação externa” (Guerra, 2006, p. 41), ou seja, a amostra foi constituída “a partir de critérios de diversificação em função de variáveis que, por hipótese, são estratégicas para obter a maior diversidade possível de opiniões face ao objecto estudado” (Guerra, 2006, p. 41).

Na selecção da amostra procurámos reunir um conjunto de indivíduos com experiência e conhecimento específico sobre determinada área. O processo de amostragem replicou os passos de selecção da amostra do Projecto *Party Patronage in Contemporary European Democracies*<sup>97</sup>. Assim, o *design* metodológico da pesquisa qualitativa começou com o mapeamento de todas as instituições e organizações, em todos os níveis administrativos, em nove áreas sectoriais – educação e cultura, finanças, administração local e regional, negócios estrangeiros (relações externas), economia, justiça, meios de comunicação, defesa e segurança e saúde – uma vez que o objectivo deste trabalho é o de conhecer o papel da patronagem no processo de políticas públicas nos vários domínios. No âmbito deste projecto, a selecção da amostra consistiu na selecção de um mínimo de quatro actores em cada uma destas áreas, de forma a garantir considerações substantivas todas as áreas sectoriais. Para além deste critério deste projecto – indivíduos em exercício ou que tivessem exercido funções em níveis da administração pública portuguesa – adicionámos um critério específico para os dirigentes, que assegurasse uma representação aproximada de actores com experiência na administração directa e indirecta do Estado.

---

<sup>97</sup> Projecto internacional, coordenado por Petr Kopecký (Universidade de Leiden) e Peter Mair (Instituto Universitário de Florença).



Foram compiladas todas as instituições incluídas em cada uma das nove áreas sectoriais. Contactámos, assim, cerca de 183 detentores de cargos políticos ou dirigentes de topo (com uma explicação sobre o objectivo geral da entrevista) e, desta forma, foi possível reunir uma amostra em cada uma das áreas sectoriais com o mínimo de quatro elementos por área, excepto na área da comunicação social, na qual apenas foram realizadas três entrevistas.

No total, foram conduzidas 51 entrevistas<sup>98</sup>. Os respondentes são, maioritariamente, anteriores e actuais dirigentes da administração pública e detentores de cargos políticos. Em alguns casos – negócios estrangeiros, economia, comunicação social e saúde – foram também realizadas entrevistas a especialistas/académicos na respectiva área sectorial ou jornalistas. Esta diversidade em termos do perfil dos entrevistados permite-nos apreender considerações substantivas sobre as práticas de patronagem em cada área política. Na Tabela 4.8 apresentamos a distribuição dos entrevistados por área sectorial.

**Tabela 4.8 – Distribuição dos respondentes por área sectorial e cargo**

	<i>Ministros/ Secretários de Estado</i>	<i>Administração Pública ADE AIE</i>	<i>Especialistas/ académicos/ Jornalistas</i>	<i>Outros cargos</i>	<b>Total</b>
Educação e Cultura	4	3	2	-	9
Finanças		4	-	-	4
Administração Local e Regional	1	3	-	-	4
Negócios estrangeiros	1	1	2	1	5
Economia	1	1	5	1	8
Justiça	-	-	-	5	5
Comunicação Social	-	1	1	1	3
Defesa e Segurança	1	4	1	-	6
Saúde	1	2	3	1	7
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>51</b>

Afigura-se possível a generalização dos resultados obtidos através destas entrevistas, quer pela diversidade do perfil dos 51 informadores, quer por ter sido considerado que a recolha de dados estaria completa quando chegamos ao que a literatura designa por “ponto de saturação” (Guerra, 2006; Manson, 1996). O ponto de saturação indica que a recolha de dados está completa, quando os dados que estão a ser recolhidos não trazem mais informações novas ou diferentes que justifiquem a continuação da recolha de material

<sup>98</sup> A lista de entrevistados pode ser consultada no Anexo 2.

empírico. De igual modo, vale a pena salientar que o tamanho da amostra não diverge de outros estudos que utilizam entrevistas de elites em áreas análogas. Por exemplo, Page & Jenkins (2005) consideraram 13 áreas sectoriais e, em cada área, procuraram entrevistar entre cinco a dez funcionários que participam nos processos de formulação de políticas públicas. Hart & Wille (2006) também reconhecem as dificuldades no acesso às elites dirigentes e a sua amostra é composta por 25 funcionários de três ministérios (educação, saúde e administração interna) e 30 funcionários dos restantes nove ministérios na Holanda<sup>99</sup>.

O processo de selecção dos entrevistados permite cumprir dois requisitos essenciais de fiabilidade dos dados obtidos. Em primeiro lugar, as fontes são indivíduos com experiência e conhecimento em primeira mão dos processos em análise. Em segundo lugar, grande parte dos entrevistados exerceu funções também como dirigente intermédio o que, para George & Bennett (2005, p. 103) os torna fontes mais credíveis dada a sua participação diária no processo de políticas públicas.

Em termos operacionais, todas as entrevistas foram conduzidas nas instituições onde os respondentes exerciam funções. As entrevistas foram conduzidas em dois momentos. Numa primeira fase, realizaram-se entrevistas entre Julho e Agosto de 2008. No ano seguinte, voltámos a contactar alguns dirigentes entre Setembro e Outubro de 2009. Tendo em conta a legislação então em vigor, os dirigentes cessavam as suas funções aquando do início de funções do novo executivo. Tratando-se de ano eleitoral, com eleições a ter lugar a 27 de Setembro de 2009, considerámos pertinente realizar entrevistas adicionais, de forma a confirmar a inexistência de algum enviesamento em algumas respostas, resultantes do exercício de funções. Estas entrevistas não produziram resultados diversos daqueles obtidos durante a primeira fase.

De modo a garantir a confidencialidade dos excertos aqui transcritos, os participantes neste estudo estão identificados com um código que permite apenas estabelecer a diferenciação que exista entre cargos políticos (assinalados com P) e dirigentes

---

<sup>99</sup> Naturalmente, os estudos que procuram obter amostras probabilísticas incluem um número de entrevistas maior. Por exemplo, Aberbach, et al. (1981, p. 26) utilizam o total de 1526 entrevistas, distribuídas pelos sete países incluídos e pelos três grupos de elites consideradas (elites dirigentes; elites parlamentares e funcionários de carreira técnica) e Rivera et al. (2002) indicam ter utilizado 450 entrevistas com deputados. Em ambos os casos, os autores reconhecem as dificuldades em constituir amostras probabilísticas.

(assinalados com D), académicos (assinalados com A) e outros (assinalados com O). No caso dos dirigentes, a identificação contém ainda a referência ao sector do Estado a que pertenciam à data da entrevista ou tendo em conta o nível pelo qual foram seleccionados (ADE, no caso de terem exercido funções na administração directa do Estado e AIE, quando haviam exercido funções na administração indirecta do Estado).

Terminada a apresentação e justificação das opções metodológicas adoptadas neste trabalho de investigação, recuperamos, de forma sistematizada os objectos centrais desta investigação, as questões de investigação formuladas para cada objectivo e a estratégia de investigação, particularmente ao nível das suas fontes e métodos adoptados. Esta informação é apresentada na Tabela 4.9.

**Tabela 4.9 – Objectivos, questões de investigação, fontes e métodos**

Objectivos	Hipóteses	Fontes e Métodos
Identificar a influência partidária nas nomeações para a estrutura dirigente.	<p><b>H<sub>1</sub>: A patronagem é influenciada por considerações partidárias.</b></p> <p><i>H<sub>1a</sub>: A alternância completa no governo gera maiores volumes de nomeações.</i></p> <p><i>H<sub>1b</sub>: A percentagem de nomeações do mesmo indivíduo por diferentes partidos deve ser reduzida.</i></p>	<p>Despachos de nomeação – análise bivariada e multivariada dos padrões de nomeação</p> <p>Entrevistas semi-estruturadas – perspectivas sobre a influência partidária nos processos de nomeação</p>
Compreender as motivações da patronagem.	<p><b>H<sub>2</sub>: A patronagem de poder coexiste com a patronagem de serviço.</b></p> <p><b>Motivações da patronagem:</b></p> <p><i>H<sub>2a</sub>: A patronagem de serviço está directamente relacionada com a filiação partidária do partido no governo.</i></p> <p><i>H<sub>2b</sub>: Se a patronagem estiver positivamente associada à saliência das áreas sectoriais no programa eleitoral do partido no governo, então estamos perante a patronagem de poder.</i></p> <p><i>H<sub>2c</sub>: Se a patronagem de poder estiver positivamente associada a maiores diferenças programáticas entre os partidos que alternam no governo, então estamos perante a patronagem de poder.</i></p> <p><b>Profundidade e da patronagem</b></p> <p><i>H<sub>3a</sub>: As nomeações para níveis hierárquicos mais altos são mais utilizadas para efeitos de controlo de políticas públicas.</i></p> <p><b>Ciclos governativos e a patronagem</b></p> <p><b>H<sub>4</sub>: As nomeações ao longo do ciclo governativo estão relacionadas com diferentes motivações da patronagem.</b></p> <p><i>H<sub>4a</sub>: As nomeações no período inicial do mandato governativo estão positivamente associadas às preferências programáticas dos partidos no governo.</i></p> <p><i>H<sub>4b</sub>: As nomeações no período final do mandato governativo não estão associadas às preferências programáticas dos partidos no governo.</i></p>	<p>Despachos de nomeação – análise bivariada e multivariada dos padrões de nomeação</p> <p>Entrevistas semi-estruturadas – perspectivas sobre as motivações da patronagem; a existência de influências partidárias para diferentes níveis hierárquicos; e sobre diferentes padrões de nomeações em diferentes períodos do ciclo governativo</p>
Analisar a discricionariedade política nos processos formais de nomeação em Portugal e em perspectiva comparada.	<p><b>A discricionariedade política</b></p> <p><i>H<sub>6</sub>: Os governos partidários asseguram a definição legal de instrumentos de discricionariedade política que lhes permita controlar as estruturas dirigentes;</i></p> <p><i>H<sub>7</sub>: Existe um padrão de cooperação na aprovação das regras de nomeação da estrutura dirigente.</i></p>	<p>Documentos legais (evolução do estatuto do pessoal dirigente da administração pública); Diário da Sessão da Assembleia da República; projectos e propostas de lei sobre a nomeação das estruturas dirigentes – análise documental</p>

		<p>Análise de literatura secundária e de informação obtida junto de académicos e observadores privilegiados das regras de nomeação utilizadas em outras democracias europeias</p> <p>Entrevistas semi-estruturadas: perspectivas relativamente à importância relativa de diferentes critérios de selecção; impacto das regras formais no processo de escolha e nomeação</p>
Compreender a relação causal entre a institucionalização do sistema de partidos e a competição partidária nos padrões de ocupação do Estado.	<p><b>A forma e composição partidária do governo</b></p> <p><i>H<sub>5a</sub>: A patronagem é mais utilizada durante os períodos com governos minoritários do que durante os governos maioritários.</i></p> <p><i>H<sub>5b</sub>: A patronagem é mais utilizada durante os períodos com governos de coligação do que durante governos monopartidários.</i></p> <p><b>Os partidos da oposição</b></p> <p><i>H<sub>8</sub>: Há uma partilha de patronagem entre os partidos que alternam no governo.</i></p> <p><i>H<sub>9</sub>: A existência de uma oposição mais crítica está inversamente relacionada com o recurso à patronagem.</i></p>	<p>Despachos de nomeação – análise bivariada e multivariada dos padrões de nomeação</p> <p>Entrevistas semi-estruturadas – perspectivas sobre a diferença nos padrões de nomeação entre diferentes formas de governo; sobre o papel dos partidos da oposição; e sobre a distribuição proporcional ou maioritária da patronagem</p>
Identificar a criação de novos mecanismos de controlo partidário do processo de políticas públicas.	<p><b>A politização estrutural</b></p> <p><i>H<sub>10</sub>: A politização estrutural é motivada por objectivos de controlo do processo de políticas públicas.</i></p> <p><i>H<sub>10a</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho estão positivamente associadas à saliência das áreas sectoriais no programa eleitoral do partido no governo.</i></p> <p><i>H<sub>10b</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho estão concentradas no período inicial do mandato governativo.</i></p> <p><i>H<sub>10c</sub>: As nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho são mais utilizadas durante os períodos com governos minoritários do que durante os governos maioritários.</i></p> <p><i>H<sub>10d</sub>: A existência de uma oposição mais crítica está directamente relacionada com o recurso às nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho.</i></p>	<p>Despachos de nomeação – análise bivariada e multivariada dos padrões de nomeação</p> <p>Entrevistas semi-estruturadas – análise das referências a novas formas de controlo do processo de políticas públicas e das estruturas dirigentes;</p>

### ***Notas conclusivas***

Neste capítulo, expusemos e justificámos as opções metodológicas que presidiram à abordagem empírica da patronagem política no contexto português. O trabalho empreendido nesta tese baseia-se num amplo *corpus* de fontes primárias. Dada a complexidade e a natureza do objecto de investigação, nomeadamente o seu conhecido problema de medição (Müller, 2007b, p. 252) a triangulação de dados obtidos a partir de diferentes estratégias de investigação pareceu ser fundamental, na medida em que nos permite comparar, de forma estratégica, uma amplitude de perspectivas acerca da patronagem. Esta triangulação serviu para “ampliar o panorama” da investigação, assegurando um quadro de conhecimento mais profundo e abrangente, permitindo capturar melhor a multi-dimensionalidade do objecto de estudo.

A investigação desta tese (em particular, o oitavo capítulo) baseia-se na análise de conteúdo dos despachos de nomeação publicados entre Janeiro de 1995 e Outubro de 2009 cobrindo, assim, suficiente variedade em termos da forma, duração e composição partidária dos governos. Para a compreensão em profundidade do papel da patronagem para o controlo partidário do processo de políticas públicas procurámos conhecer as perspectivas de dirigentes e políticos, utilizando, para o efeito, um protocolo de entrevista semi-estruturada. Foram conduzidas 51 entrevistas com anteriores e actuais dirigentes e detentores de cargos políticos, especialistas, académicos e jornalistas, distribuídos por nove áreas sectoriais. Isso permite-nos apreender considerações substantivas sobre as práticas de patronagem em cada área sectorial. Os resultados das entrevistas são analisados no sétimo capítulo.

A terceira fonte utilizada neste trabalho de investigação reporta-se aos diplomas legais relativos aos procedimentos formais de selecção e recrutamento da cúpula administrativa; os projectos e propostas de lei apresentados pelo governo ou pelos partidos na oposição; e os relatórios sobre estes projectos são as fontes utilizadas para a compreensão da evolução do enquadramento jurídico relativamente ao processo de nomeações longitudinal. Estas fontes foram, também, cruciais para a compreensão do papel dos partidos da oposição na definição dos procedimentos formais de selecção. O capítulo que se segue analisa estas dimensões,

avaliando a discricionariedade política formal, bem como o papel da oposição na definição destes mecanismos.





## Capítulo 5 – Discrecionalidade política formal

*No one would dream of watching a game of football or of bridge without taking into account the rules of the game. They constitute a fundamental aspect of the player's strategy and tactics.* (Duverger, 1980, pp. 166-167)

### Notas introdutórias

O controlo do governo sobre a máquina administrativa depende das regras formais que regulam os processos de recrutamento na administração. Estas podem facilitar a influência dos partidos no governo no recrutamento da cúpula da administração pública ou, inversamente, podem assegurar a profissionalização da administração pública sem (ou com reduzida) influência partidária. Com efeito, vários estudos de caso têm salientado que as regras legais podem ser determinantes na utilização da patronagem, uma vez que fornecem as condições institucionais que admitem maior ou menor influência dos governos partidários sobre a escolha da estrutura dirigente (Christensen, 2004; Meyer-Sahling, 2006b; Pierre, 2004; Pierre & Ehn, 1999; Sausman & Locke, 2004). Este capítulo enquadra-se, assim, numa perspectiva neointitucionalista, na medida em que considera que as regras formais envolvem constrangimentos e restrições que podem condicionar e moldar as estratégias e os comportamentos dos partidos no governo, embora a legislação seja, também, o resultado dos seus interesses e das suas ideias (March & Olsen, 1984; Peters, 1997a, 2005). Em específico, neste capítulo procuramos analisar a institucionalização formal da discrecionalidade política do partido no governo na escolha das estruturas dirigentes.

Este capítulo encontra-se dividido em três secções. Na primeira, retomamos a literatura sobre a delegação e, com base neste enquadramento, introduzimos e definimos o conceito de discrecionalidade política formal. Para a construção do quadro analítico que permita comparar a discrecionalidade política formal longitudinalmente e em perspectiva comparativa, criamos um índice de discrecionalidade política formal que agrega mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação. Esta secção inicial termina com a descrição dos indicadores e a forma como foram operacionalizados e medidos.

Tendo este quadro analítico como referência, a segunda secção analisa o caso português numa perspectiva longitudinal. Assim, detemo-nos sobre a análise da evolução do padrão legal das nomeações no período democrático. Após a análise descritiva dos vários diplomas legais aprovados após 1974, procedemos à sua quantificação de forma a conhecermos não apenas a evolução longitudinal do índice de discricionariedade dos diferentes diplomas, mas também a existência de diferentes índices de discricionariedade política tendo em conta as diferenças entre a administração directa e indirecta do Estado.

Na terceira secção é analisada a influência dos partidos da oposição na definição do enquadramento legal. Nesta secção procuramos verificar até que ponto a evolução do enquadramento legal depende apenas das opções dos partidos no governo ou se os partidos na oposição contribuem para a definição de mecanismos que reduzem a discricionariedade política formal dos partidos no governo.

### **Discricionariedade política**

Tal como notámos no segundo capítulo, no processo democrático contemporâneo é comum a existência de uma densa rede de delegação de competências que abrange, também, a máquina administrativa do Estado (Huber, 2000; Huber & Lupia, 2001; Strøm, 2000a, 2003). A literatura sobre delegação de competências tem utilizado o conceito de discricionariedade *administrativa* para se reportar à margem de autonomia da administração pública no processo de políticas públicas (Calvert, McCubbins, & Weingast, 1989; Epstein & O'Halloran, 1994). Estes estudos centram-se na análise dos mecanismos que o principal (o governo) pode utilizar para assegurar o controlo sobre os agentes (administração pública). Neste caso, a legislação pode assumir-se como um mecanismo de redução da latitude da administração pública ao limitar as suas competências.

Porém, tal como Meyer-Sahling (2006b, p. 696) salienta, o conceito de discricionariedade pode, também, ser utilizado para referir a margem de manobra dos governos partidários sobre o processo de selecção da estrutura dirigente da administração pública. Neste caso, podemos considerar tratar-se de *discricionariedade política* formal

(Meyer-Sahling, 2006b, p. 696), na medida em que se reporta à permeabilidade legal à influência da estrutura política na selecção e no controlo das estruturas dirigentes. Para Meyer-Sahling (2006b), a discricionariedade política pode ser analisada através de dois domínios: a selecção de indivíduos para cargos dirigentes na administração pública e a determinação da sua remuneração. Estes dois domínios são analisados por Meyer-Sahling tendo em conta *quem* detém estes poderes – o ministro ou entidades independentes – e que constrangimentos ou limitações são impostas em cada um dos dois domínios considerados.

A decomposição do conceito de discricionariedade política nestes dois domínios propostos por Meyer-Sahling (2006b) surge como um quadro analítico para estimar como e em que medida o enquadramento legal permite aos governos partidários o controlo sobre os processos de selecção da estrutura dirigente. Contudo, as dimensões propostas pelo autor não contemplam todos os mecanismos que podem ser legalmente institucionalizados e que podem funcionar como medidas de controlo da actuação da administração pública. Em específico, embora pondere a importância do mecanismo da demissão, não é equacionada a implicação da monitorização do desempenho do dirigente nomeado – como, por exemplo, Christensen (2004) e Jensen (2001) sublinham – nem a possibilidade legal de substituição da elite dirigente em cenários de mudança do governo – como ilustrado pelos casos italiano (Seco, 2006, p. 49) e português (Lei 51/2005, de 30 de Agosto). Além disso, a abordagem do autor é sobretudo descritiva. Embora permita conhecer o caso da Hungria em profundidade, encerra potencialidades mais limitadas quando pretendemos comparar a discricionariedade política formal em diferentes contextos.

É neste sentido que, neste capítulo, procuramos construir um índice que permita esta comparação. O quadro analítico construído neste capítulo considera que a discricionariedade política pode ser dividida em mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação, que podem ser separados em dez indicadores de discricionariedade, os quais serão analisados nas subsecções seguintes. Nelas, recuperamos a distinção entre os mecanismos *ex ante* e *ex post* e demonstramos a forma como foi operacionalizada a codificação de cada indicador específico.

A validade do índice de discricionariedade política formal é assegurada pelos critérios de validade aparente (*face validity*), à semelhança do que outros estudos têm utilizado (ver,

por exemplo, Meyer-Sahling & Veen, 2012a). A validade aparente é uma forma de garantir que o instrumento de medida é robusto, uma vez que todos os indicadores estão teoricamente articulados com o que se pretende medir (Johnson & Reynolds, 2011). A validade do índice proposto é, assim, assegurada pela definição teórica de cada indicador e a sua articulação com o índice global final. Adicionalmente, o índice de discricionarietà política formal computado é facilmente replicável a outros contextos, algo que procuramos fazer no sexto capítulo desta tese.

### ***Mecanismos de controlo ex ante***

Os mecanismos *ex ante* à nomeação estão relacionados com instrumentos de selecção da estrutura dirigente e, nesse sentido, reportam-se às estratégias empregues antes do início do exercício de funções dos dirigentes, de forma a assegurar o posterior alinhamento de preferências entre o agente (dirigente) e o principal, que é o ministro (Huber, 2000, p. 399). Tal como salientámos no segundo capítulo, os mecanismos *ex ante* permitem aos governos partidários equacionarem o elemento da confiança no processo de delegação (van Thiel & Yesilkagit, 2011, p. 789), através da nomeação de dirigentes que partilham a visão e as preferências políticas do governo o que não implica, necessariamente, uma associação ao critério da filiação partidária. Desta forma, os mecanismos *ex ante* permitem aos partidos no governo evitarem o risco de *selecção adversa*, isto é, procuram evitar que a selecção recaia sobre indivíduos sobre os quais não se detém informação suficiente, o que poderia resultar na escolha de dirigentes que não têm as competências ou preferências políticas apropriadas (Strøm, 2000a).

Os mecanismos *ex ante* visam, assim, assegurar a existência de confiança entre os governos partidários e a estrutura dirigente da administração pública. No âmbito deste trabalho, considerámos seis mecanismos de controlo *ex ante*: a duração dos mandatos; a possibilidade de recrutamento de indivíduos que não exercem funções na máquina administrativa do Estado sendo, portanto, externos; a exigência de formação específica; a obrigatoriedade legal de realização de concursos de selecção de dirigentes; o controlo das

nomeações por entidades independentes; e a possibilidade de nomear em período eleitoral. Descrevemos, de seguida, cada um destes mecanismos.

O primeiro mecanismo *ex ante* reporta-se à definição da duração dos mandatos. Um dos problemas com que os governos partidários se defrontam é o carácter permanente da administração pública, que pode não ser suficientemente cooperante com as mudanças nas prioridades políticas de um novo partido no governo (Peters & Pierre, 2004, p. 3). As estruturas e procedimentos administrativos são enquadrados de acordo com determinadas políticas e processos de implementação. A institucionalização de procedimentos e orientações políticas tende a gerar inércia no processo de políticas públicas, particularmente quando um novo partido no governo assume funções (Thomson, 2001, p. 176). Neste contexto, a existência de mandatos temporalmente fixos pode ser uma forma para ultrapassar esta inércia. Como Christensen (2004, p. 26) nota, “[o]ne option for ministers who want to strengthen the incentives of their top civil servants as well as prospective candidates for top positions would be to appoint them for a limited period”. Neste sentido, a duração dos mandatos das estruturas dirigentes torna-se um indicador relevante na análise da politização. Na perspectiva de Peters & Pierre (2004, p. 3), a introdução de mandatos mais curtos e de duração temporalmente fixa pode ser um mecanismo que permite reforçar a correspondência entre os resultados eleitorais, o partido no governo e a implementação de políticas públicas.

O segundo mecanismo *ex ante* é o da possibilidade de nomeação de indivíduos externos à administração pública. Este é um importante instrumento de discricionariedade política ao serviço dos governos partidários, na medida em que pode assegurar, ao mesmo tempo, a responsividade da administração pública relativamente às prioridades do partido no governo e a eficácia da administração na resolução de problemas, duas condições cruciais para os governos partidários. Com efeito, a nomeação de externos permite “quebrar o monopólio” da administração pública e contornar procedimentos entrincheirados (Peters & Pierre, 2001, p. 6). De acordo com Peters & Pierre (2001, p. 6), as reformas no âmbito da Nova Gestão Pública – que preconizam uma maior aproximação aos sistemas de administração privados – reflectem-se numa tendência para a abertura da cúpula da administração pública, com o recrutamento de indivíduos com percurso profissional fora desta. Trata-se de uma tentativa de atrair “*the best*

*and the brightest*” (Peters & Pierre, 2001, p. 6). Assim, a abertura ao recrutamento de externos parece relacionar-se com uma tentativa de incentivar outros perfis com experiência de gestão a ocupar estes cargos, importando, assim, para a administração pública, práticas de gestão do sector privado (Sausman & Locke, 2004).

O terceiro mecanismo *ex ante* considerado é o da obrigatoriedade de formação específica. A legislação pode limitar a discricionariedade dos governos partidários se determinar a obrigatoriedade de formação específica para o desempenho do cargo. Com efeito, este tipo de requisitos reduz a lista de elegíveis que o ministro pode seleccionar, uma vez que este é obrigado a respeitar critérios relativos ao padrão de qualificações dos dirigentes (Meyer-Sahling, 2006b, p. 698). No indicador acerca da formação específica assinalamos os casos em que o acesso à direcção de topo implica a frequência de cursos específicos de direcção, em Escolas de Administração Pública ou em instituições de ensino superior.

O quarto mecanismo *ex ante* reporta-se à obrigatoriedade da realização de concursos no processo de selecção que, conjugada com a existência de entidades independentes na determinação da composição dos órgãos dirigentes, é outro forte indicador de potenciais restrições à politização (Gajduschek, 2007, p. 349). O recrutamento através de concursos limita a possibilidade de selecção dos ministros. Embora o recrutamento por via do procedimento concursal permita o recrutamento com base nas competências e conhecimento técnicos, as preferências políticas dos seleccionados por esta via são, em geral, desconhecidos. Emergem, assim, potenciais dificuldades acrescidas na relação entre os governos partidários e a estrutura administrativa, uma vez que se amplificam os problemas relacionados com a assimetria de informação (Dumont & Varone, 2006, p. 66).

O quinto mecanismo considerado refere-se à existência de estruturas ou órgãos independentes, cuja função seja a de regular e controlar a selecção e recrutamento de funcionários públicos e, em particular, da estrutura dirigente. Este mecanismo constitui um forte constrangimento à discricionariedade dos ministros na selecção. Com efeito, trata-se de um modelo em que o poder de escolha é partilhado com outras entidades (Meyer-Sahling, 2006b, p. 697) e, portanto, deixa de depender, exclusivamente, da escolha discricionária do ministro.

Finalmente, o último mecanismo *ex ante* refere-se à possibilidade de nomeações durante o período eleitoral. A discricionariedade política pode ser limitada se a legislação restringir o poder de nomeação no período que antecede as eleições. A proibição de nomeações neste período permite salvaguardar o novo governo de potenciais problemas de agência relacionados com a possibilidade de ter de colaborar com estruturas administrativas herdadas do anterior governo e nas quais não confia. Adicionalmente, esta prerrogativa legal visa criar uma barreira à utilização das nomeações no final do mandato como forma de recompensa a indivíduos que prestaram importantes serviços ao partido durante o tempo em que este exerceu funções governativas.

Nesta subsecção analisámos os seis mecanismos *ex ante*. Estes são apresentados na Tabela 5.2. Nesta tabela são, também, indicados os potenciais *scores* de cada dimensão de análise. Os valores mais baixos indicam a existência de maiores obstáculos ao controlo sobre a escolha das estruturas dirigentes, enquanto os valores mais elevados apontam para a existência de uma maior latitude discricionária. A indicação do valor intermédio (0,5) indica que o indicador específico não é aplicável a todos os níveis hierárquicos que compõem a cúpula da máquina administrativa. Desta forma, a análise da legislação permite distinguir os casos em que o enquadramento legal permite maior discricionariedade aos governos partidários para escolherem as estruturas dirigentes, dos casos em que os indicadores assinalados tomam valores mais baixos, indicando a existência de legislação com maiores constrangimentos e limitações, que reduzem a sua margem de manobra.

**Tabela 5.1 – Mecanismos *ex ante* e scores atribuídos a cada dimensão de análise**

<b>Mecanismos <i>ex ante</i></b>	
<i>Mandatos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] mandatos permanentes</li> <li>[0,5] apenas alguns cargos com mandatos permanentes</li> <li>[1] todos os mandatos são temporalmente fixos, independentemente do nº de anos</li> </ul>
<i>Recrutamento de indivíduos externos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] impossibilidade de recrutamento de indivíduos externos à Administração Pública</li> <li>[0,5] recrutamento externo permitido para alguns cargos</li> <li>[1] recrutamento externo permitido para todos os cargos</li> </ul>
<i>Formação específica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] exigência de requisitos de formação específicos</li> <li>[1] sem exigência de requisitos de formação específicos</li> </ul>
<i>Procedimento concursal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] procedimento concursal obrigatório para todos os cargos</li> <li>[0,5] recrutamento por concurso para alguns cargos</li> <li>[1] inexistência de recrutamento através de procedimento concursal</li> </ul>
<i>Controlo independente das nomeações</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] controlo das nomeações por órgão independente</li> <li>[1] inexistência de órgão independente</li> </ul>
<i>Em período eleitoral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[0] proibição de nomeações em períodos próximos das eleições legislativas</li> <li>[1] inexistência de restrições às nomeações em períodos próximos das eleições legislativas</li> </ul>

Os mecanismos *ex ante* não são suficientes para assegurar a responsividade da cúpula da administração pública. Com efeito, apesar de permitirem alinhar as preferências políticas dos dirigentes e do governo, é possível que, após a nomeação, as preferências dos dirigentes se alterem. Neste sentido, a legislação pode também definir mecanismos de controlo *ex post*, dos quais nos ocuparemos na subsecção seguinte.

### ***Mecanismos de controlo ex post***

Os mecanismos *ex post* à nomeação reportam-se à utilização de estratégias que permitam aos governos partidários evitar *agency-losses* que podem ocorrer após a nomeação (Epstein & O'Halloran, 1994, p. 698; Strøm, 2000a, p. 270) e que podem implicar um afastamento entre os objectivos desenhados pelo governo e a sua implementação. Os mecanismos *ex post* permitem ao principal minimizar o *risco moral*, isto é, evitam que o agente após a sua nomeação tenha incentivos e oportunidades para maximizar os seus próprios interesses, contrários aos do principal (Strøm, 2000a). Podemos identificar quatro mecanismos



*ex post*: a capacidade de monitorização do desempenho dos dirigentes; a possibilidade de demissão discricionária; a capacidade de substituição de dirigentes quando muda o governo e a existência de componentes de remuneração que são da discricionariedade do ministro.

O primeiro mecanismo *ex post* à nomeação reporta-se à monitorização do desempenho dos dirigentes. A avaliação de desempenho pode ser importante para controlar as actividades dos dirigentes e, ao mesmo tempo, das instituições que estes gerem e, em paralelo, permite a obtenção de *feedback* e o controlo regular de fluxos de informação. Ao mesmo tempo, uma vez que os mecanismos de avaliação do desempenho podem estar associados a outros mecanismos *ex post* – como a demissão<sup>100</sup> ou componentes variáveis da remuneração – a monitorização converte-se numa estratégia que permite sancionar desvios relativamente aos objectivos delineados pelo partido no governo ou recompensar os dirigentes se os interesses do principal tiverem sido assegurados (Strøm, 2000a, p. 267).

O segundo mecanismo *ex post* considerado refere-se à discricionariedade da demissão (Christensen, 2004; Gajduschek, 2007). A possibilidade de demissão discricionária permite a substituição de dirigentes em caso de perda de confiança política (Christensen, 2004, p. 24). Além disso, a institucionalização deste procedimento legal envia uma clara mensagem aos futuros detentores dos cargos de direcção, na medida em que arriscam igualmente serem afastados dos seus cargos se se afastarem das preferências e orientações do governo (Christensen, 2004, p. 24). Neste sentido, a possibilidade de demissão discricionária encoraja o alinhamento de preferências entre dirigentes e a estrutura política. Este indicador foi codificado como 1 nos casos em que existe discricionariedade de demissão. Nos casos em que, embora exista a possibilidade de demissão, ela é determinada por outros elementos, considerou-se não existir total discricionariedade, pelo que foi codificado como 0. Com efeito, apenas desta forma poderemos separar os casos em que a demissão ocorre por perda de

---

<sup>100</sup> A avaliação de desempenho surge, em alguns contextos, associada à possibilidade de demissão das estruturas dirigentes, mesmo quando estas exercem mandatos permanentes. O exemplo da Dinamarca ilustra esta associação entre dois mecanismos. Os *Departmental Secretaries* exercem funções de forma permanente. Contudo, Jensen (2001, p. 82) nota que, em caso de tensão entre o ministro e o dirigente, ou em caso da avaliação de desempenho não ser satisfatória, o dirigente pode ser substituído, sendo reconduzido para outras funções. Apesar de legalmente possível, não é um mecanismo muito utilizado na Dinamarca.

confiança política (como na França e na Alemanha) e os casos em que a demissão é condicionada à existência de outros mecanismos<sup>101</sup>.

O terceiro mecanismo *ex post* que possibilita o alinhamento político das estruturas dirigentes com o partido no governo é a capacidade de cessação de funções dos dirigentes quando muda o governo (Christensen, 2004, p. 14). Este mecanismo é considerado uma prerrogativa legal “própria dos modelos directivos politizados” (Seco, 2006, p. 49). Tendo em conta a tese central deste trabalho – a de que a patronagem é um instrumento de controlo do processo de políticas públicas ao serviço dos governos partidários – este indicador torna-se ainda mais relevante, na medida em que os sistemas que possibilitam a substituição da elite dirigente com a alternância partidária no governo permitem ao novo governo colaborar com uma estrutura dirigente leal para com as novas orientações políticas.

Por fim, o último mecanismo *ex post* que compõe o índice de discricionariedade política formal reporta-se à possibilidade de determinar a remuneração dos dirigentes. Como Meyer-Sahling (2002, 2006b) nota, as recompensas salariais têm importantes impactos na motivação dos dirigentes para empreenderem esforços adicionais para conduzirem as medidas políticas no sentido desenhado pelo ministro. Naturalmente, como os regimes de remuneração são determinados por funções e não em termos individuais, a discricionariedade do ministro ocorre quando parte da remuneração é dependente do desempenho dos dirigentes. As implicações da potencial discricionariedade dos ministros na determinação deste valor adicional são explanadas por Hood & Peters (1994, p. 15). Para os autores, “[p]oliticians have the option of being ‘tough’ or ‘tender’ over bureaucratic rewards, while top bureaucrats have the option of being ‘loyal’ or ‘disloyal’ towards politicians”.

Na Tabela 5.2 são apresentados os mecanismos *ex post* e os *scores* atribuídos a cada dimensão. Recorde-se que os valores mais elevados estão associados a uma maior discricionariedade política formal, enquanto os valores mais baixos representam um fechamento da discricionariedade.

---

<sup>101</sup> Alguns dos regimes legais tendem a considerar que a cessação de funções pode ser determinada por procedimentos de avaliação, como ilustrado pelo caso da Bélgica (de Winter & Dumont, 2003, p. 272). Neste caso, considera-se que a demissão não é inteiramente discricionária, uma vez que envolve mecanismos que potencialmente protegem a estrutura dirigente da demissão discricionária.

**Tabela 5.2 – Mecanismos *ex post* e *scores* atribuídos a cada dimensão de análise**

<b>Mecanismos <i>ex post</i></b>	
<i>Monitorização ex post</i>	[0] inexistência de contratos de desempenho [1] existência de contratos de desempenho
<i>Demissão discricionária</i>	[0] impossibilidade de demissão discricionária [1] possibilidade de demissão discricionária
<i>Mudança com o governo</i>	[0] estrutura dirigente não muda com a mudança de executivo [1] alguns níveis de direcção mudam com a mudança do executivo
<i>Remuneração</i>	[0] remuneração determinada [1] discricionariedade na atribuição de remuneração

Nestas duas subsecções apresentámos as dimensões específicas que foram utilizadas para medir o índice de discricionariedade política formal. Procurámos ilustrar o modo como procedemos à atribuição de *scores* a cada dimensão. Uma vez que considerámos um número diferente de mecanismos *ex ante* e *ex post*, ponderámos o valor global de cada mecanismo em função dos valores máximos que o índice de discricionariedade política formal pode atingir: seis pontos relativos aos mecanismos *ex ante* à nomeação e quatro pontos relativos ao valor máximo dos mecanismos *ex post* à nomeação. O índice global de discricionariedade política formal é o resultado da média dos valores *ex ante* e *ex post*, o que permite obter uma medida de comparação a variar entre 0 e 1. Os valores mais baixos indicam a existência de menor discricionariedade política e, inversamente, os valores mais elevados apontam para a institucionalização de maior discricionariedade política.

Na secção seguinte procedemos à análise da evolução diacrónica dos mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* à nomeação no caso português.

### **A discricionariedade política em Portugal**

Com o golpe que pôs fim ao Estado Novo, os processos de selecção da estrutura dirigente sofreram profundas alterações. Embora durante o período revolucionário (1974-75), a preocupação com a administração pública se tenha convertido num processo de saneamento das elites administrativas do regime anterior, o reconhecimento expresso da relação entre a

cúpula administrativa e a elite política foi formalizado apenas em 1979. A partir desta data, e como pode ser confirmado na Tabela 5.3, as reformas legais sobre a nomeação dos altos funcionários da Administração Pública foram aprovadas com diferentes partidos no governo, o que sugere a existência de um impacto da alternância partidária no governo ao nível da redefinição das regras de selecção das estruturas dirigentes. Atente-se, por exemplo, na legislação aprovada para o recrutamento da estrutura dirigente da administração directa do Estado. A partir de 1989, a legislação foi revista sempre que mudou o governo. No caso dos institutos públicos verifica-se um padrão similar a partir de 2004, com revisões em 2007 e em 2012, com diferentes partidos no governo.

O padrão de mudança do enquadramento legal de acordo com a mudança do partido no governo torna-se mais saliente a partir do final da década de 1980, consistente com um padrão de maior complexidade da máquina administrativa do Estado, na sequência das reformas da Nova Gestão Pública (Ongaro, 2010; Araújo, 2001)<sup>102</sup>. Ao mesmo tempo, a cadência das reformas legais que, sobretudo no caso da administração directa do Estado, está associada à alternância partidária no governo, é sintomática da importância que os governos partidários atribuem às estruturas de topo da máquina administrativa do Estado.

---

<sup>102</sup> Recordemos, para o efeito, o crescimento do número de institutos públicos registado entre meados da década de 1980 e o início da década de 1990 (tal como pode ser confirmado na Tabela 3.4).

**Tabela 5.3 – Enquadramento legal e partidos no governo**

<i>Ano</i>	<i>Legislação</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>Primeiro-ministro</i>
<b>Administração directa do Estado</b>			
1979	Decreto-lei 191-F/79 de 26 de Junho	Governo presidencial	Carlos Mota Pinto
1989	Decreto-lei 323/89 de 26 de Setembro	PSD	Cavaco Silva
1997	Lei 13/97 de 23 de Maio	PS	António Guterres
1999	Lei 49/99 de 22 de Junho	PS	António Guterres
2004	Lei 2/2004 de 15 de Janeiro	PSD/ CDS	Durão Barroso
2005	Lei 51/2005 de 30 de Agosto	PS	José Sócrates
2011	Lei 64/2011 de 22 de Dezembro	PSD/ CDS	Pedro Passos Coelho
<b>Institutos Públicos</b>			
1976	Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro	PS	Mário Soares
2004	Lei 3/2004 de 15 de Janeiro	PSD	Durão Barroso
2007	Decreto-lei 105/2007 de 3 de Abril	PS	José Sócrates
2012	Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro	PSD/CDS	Pedro Passos Coelho
<b>Sector Empresarial</b>			
1976	Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro	PS	Mário Soares
1982	Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro	PSD/CDS/PPM	Francisco Pinto Balsemão
2007	Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março	PS	José Sócrates
2012	Decreto-Lei 8/2012, de 18 de Janeiro	PSD/ CDS	Pedro Passos Coelho
<b>Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro</b>			
1974	Decreto-lei 223/74 de 28 de Maio	I Gov. Provisório	Adelino da Palma Carlos
1974	Decreto-lei 348/74 de 3 de Agosto	II Gov. Provisório	Vasco Gonçalves
1974	Decreto-lei 683/74 de 30 de Novembro	III Gov. Provisório	Vasco Gonçalves
1977	Decreto-lei 276/77 de 2 de Julho	PS	Mário Soares
1978	Decreto-lei 72/78 de 13 de Abril	PS/CDS	Mário Soares
1986	Decreto-lei 342/86 de 9 de Outubro	PSD	Aníbal Cavaco Silva
1988	Decreto-lei 322/88 de 23 de Setembro	PSD	Aníbal Cavaco Silva
1992	Decreto-lei 45/92 de 4 de Abril	PSD	Aníbal Cavaco Silva
<b>Orgânica do Gabinete dos Ministros e Secretários de Estado</b>			
1974	Decreto-lei 785/74 de 31 de Dezembro	III Gov. Provisório	Vasco Gonçalves
1976	Decreto-lei 55/76 de 22 de Janeiro	IV Gov. Provisório	Vasco Gonçalves
1977	Decreto-lei 276/77 de 2 de Julho	PS	Mário Soares
1988	Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho	PSD	Aníbal Cavaco Silva

Nesta secção procuramos analisar a evolução longitudinal das dimensões relativas à discricionariedade legal na selecção da estrutura dirigente. Para esse efeito, desagregamos a análise em três subsecções. Em primeiro lugar, consideramos a evolução longitudinal da administração directa do Estado. Na segunda subsecção, analisamos a evolução da administração indirecta do Estado incluindo, nesse caso, os institutos públicos e o sector

empresarial do Estado. A última subsecção detém-se na análise da evolução do enquadramento legal dos gabinetes ministeriais.

### ***Administração directa do Estado***

Nesta subsecção analisamos a evolução longitudinal da discricionariedade política formal ao nível da selecção na administração directa do Estado. Começamos pela análise dos seis mecanismos *ex ante* no caso português.

O primeiro mecanismo *ex ante*, delineado na secção anterior, refere-se à duração temporal dos mandatos dos dirigentes. A estrutura dirigente da administração pública central durante o Estado Novo era composta pelos cargos de secretário-geral e director-geral, os quais eram exercidos de forma cumulativa, dado que a função de secretário-geral era exercida por um dos directores-gerais do respectivo Ministério (Machado, 1999, p. 112). Durante o período do Estado Novo não existia um estatuto único que regulamentasse o acesso à carreira dirigente e o processo de escolha e nomeação das estruturas dirigentes. A sua nomeação era feita pelos titulares das pastas ministeriais, com a aprovação do Presidente do Conselho. Apesar de serem geralmente considerados como cargos permanentes, os dirigentes eram nomeados por períodos fixos, que podiam variar entre os dois e os quatro anos, sendo eventualmente renováveis, dependendo da legislação específica de cada ministério<sup>103</sup>.

A dispersão legal que caracterizava os procedimentos de selecção durante o Estado Novo alterou-se em 1979, com a aprovação do primeiro estatuto do pessoal dirigente da administração pública. Este estatuto foi verdadeiramente inovador para a época por duas razões essenciais. Em primeiro lugar, porque reconhece expressamente no, seu Preâmbulo, a existência de uma ligação entre os cargos dirigentes e o poder político, referindo-se aos

---

<sup>103</sup> Por exemplo, de acordo com a Organização dos Serviços do Ministério das Obras Públicas (Decreto-lei 26 117 de 23 de Novembro de 1975) as nomeações dos dirigentes tornavam-se efectivas apenas após um ano de exercício de funções. A reformulação da organização deste ministério, em 1968 (Decreto-lei 48 498 de 21 de Julho de 1968), deixa de considerar a possibilidade destas nomeações se tornarem efectivas para passarem a ser exercidas em comissão de serviço por três anos. Mas o diploma relativo à Organização dos Serviços do Ministério do Ultramar estabelece que a nomeação dos dirigentes é feita por períodos de dois anos (Decreto-lei 26 180 de 7 de Janeiro de 1936), mantendo a mesma disposição apesar da reorganização do ministério em 1957 (Decreto-lei 41 169 de 29 de Julho de 1957, que altera a designação do Ministério das Colónias para Ministério do Ultramar); em 1967 (Decreto-lei 47 743 de 2 de Junho de 1967); e em 1973 (Decreto-Lei 125/73 de 24 de Março de 1973).

dirigentes como “o elo de ligação entre o Governo e a máquina que deverá dar execução ao seu Programa e, por outro, os verdadeiros motores do seu funcionamento” (Preâmbulo do Decreto-lei 191-F/7, de 26 de Junho). Em segundo lugar, esta lei introduziu o regime de comissão de serviço, que exigia que as nomeações fossem preferencialmente feitas de entre indivíduos na administração pública (sobretudo para os cargos de direcção intermédia) e extinguiu o exercício de funções dirigentes de forma vitalícia que caracterizava, até àquela altura, a ocupação destes cargos (Cruz, 2002, p. 361).

A legislação subsequente manteve o regime da comissão de serviço, com mandatos temporalmente fixos até três anos, um padrão que se alterou apenas em 2011, com o alargamento dos mandatos da estrutura dirigente superior para cinco anos<sup>104</sup>, mantendo inalterada a duração dos mandatos para cargos de direcção intermédia. Desta forma, os sucessivos governos partidários asseguraram a possibilidade de renovação da elite dirigente, como um mecanismo que permite não apenas garantir a cooperação das estruturas dirigentes face a novas prioridades políticas, mas também evitar a institucionalização de procedimentos na administração pública. Ao mesmo tempo, a curta duração dos mandatos surge associada à possibilidade da sua renovação, funcionando como um potencial mecanismo de pressão sobre a estrutura dirigente, uma vez que obriga o dirigente a actuar dentro de um quadro traçado pelo partido no governo, sob pena da perda do cargo ocupado.

O segundo mecanismo *ex ante* que elencámos reporta-se à possibilidade de recrutamento de externos. Como notámos no terceiro capítulo, durante o Estado Novo era dada prioridade a funcionários pertencentes à Administração Pública no recrutamento para a cúpula dirigente. Os cargos de chefia intermédia (chefe de repartição, director de serviços e chefes de secção), por exemplo, tinham de ser funcionários de carreira com habilitação superior e experiência superior a três anos, o que permitia que adquirissem uma longa experiência de gestão dos assuntos públicos (Machado, 1999, p. 131). O recrutamento de externos era, igualmente, utilizado apenas em casos excepcionais no caso das estruturas dirigentes superiores, embora seja possível identificarmos alguma abertura ao longo deste período. Por exemplo, a partir da reforma dos Serviços do Ministério do Ultramar, pelo Decreto-lei 41 169 de 29 de Julho de

---

<sup>104</sup> Ver número 8, do artigo 19 da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro de 2011.

1957, as nomeações para o cargo de director-geral passam a poder recair sobre indivíduos externos, desde que fosse cumprido o critério da “comprovada idoneidade para [o exercício d]os cargos” (Machado, 1999, p. 147). Esta reforma veio alterar o padrão até então vigente, o qual era predominantemente feito de entre indivíduos com experiência na administração pública<sup>105</sup>.

A legislação da administração directa, durante o período democrático, admitiu o recrutamento de externos para todos os níveis hierárquicos até 1997. Até esta data, não era estabelecida qualquer valorização do recrutamento interno relativamente ao externo – contrariamente ao que acontecera no regime anterior – o que ampliava a margem de discricionariedade política na escolha de indivíduos para a cúpula da administração pública. Contudo, a legislação aprovada em 1997 deixa de admitir o recrutamento de externos no caso das estruturas intermédias<sup>106</sup>, resultado das propostas de lei do CDS<sup>107</sup> e do PSD<sup>108</sup>, como será apresentado adiante. A legislação aprovada em 1999 e em 2004<sup>109</sup> manteve este enquadramento. Assim, os cargos de direcção intermédia eram unicamente recrutados de entre indivíduos pertencentes à administração pública. A discricionariedade política na escolha da estrutura intermédia apenas voltou a ser alargada com a legislação aprovada em 2005 – sem que houvesse dissonâncias nas diferentes propostas de alteração ao enquadramento em vigor<sup>110</sup> –, uma amplitude que se manteve na Lei 64/2011 de 22 de Dezembro de 2011.

---

<sup>105</sup> O director-geral da Administração Política e Civil era seleccionado de entre inspectores superiores da administração colonial e antigos governadores-gerais; o director-geral do Fomento Colonial era seleccionado de entre inspectores superiores ou de entre engenheiros civis que tivessem dirigido serviços de obras na metrópole ou nas colónias; e o director-geral da Fazenda das Colónias era escolhido de entre inspectores-gerais da Fazenda (Decreto-lei 26 180 de 7 de Janeiro de 1936).

<sup>106</sup> A legislação de 1997 até 2004 determina que a nomeação das estruturas intermédias deveria recair sobre indivíduos que cumprissem cumulativamente os seguintes requisitos: licenciatura, frequência de curso de formação específica e quatro a seis anos de experiência, consoante se tratassem de nomeações para chefe de divisão ou director de serviços, respectivamente. Excepcionalmente, o requisito da licenciatura poderia ser dispensado, mas não o critério da integração na carreira técnica.

<sup>107</sup> Ver o Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1 de 7 de Março de 1996, pág. 466).

<sup>108</sup> Ver Projecto de Lei nº 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A, nº 27/VII/1 de 26 de Maio de 1996).

<sup>109</sup> Ver artigos 18 e 20 da Lei 4/2004 de 15 de Janeiro de 2004.

<sup>110</sup> A proposta do CDS permitia, igualmente, o recurso a externos, tal como apresentado no Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005) e a Proposta do Bloco de Esquerda é omissa relativamente a esta questão (Projecto de Lei 32/X, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005).



A análise da evolução longitudinal da possibilidade de recrutamento de externos permite aos partidos no governo nomear aqueles indivíduos com quem colaboraram anteriormente e que, durante a sua ausência do governo, se mantiveram no sector privado. O fechamento deste mecanismo nem sempre resulta apenas da vontade do partido no governo. Esta dimensão será destacada na última secção deste capítulo, quando analisarmos o papel dos partidos da oposição na definição do enquadramento legal.

O terceiro mecanismo *ex ante* que compõe o índice de discricionariedade política refere-se à obrigatoriedade de frequência de formação específica. As qualificações dos dirigentes e a sua formação têm sido um vector importante na definição das regras de recrutamento da estrutura dirigente. A importância da formação profissional foi introduzida na legislação em 1989. No preâmbulo do Decreto-lei nº 323/89 de 26 de Setembro, reconhece-se a necessidade de adaptação de novos procedimentos devido a “influências endógenas e exógenas, nomeadamente comunitárias”, confirmando o impacto do processo de integração europeia nos processos de selecção das estruturas dirigentes. Esta legislação inclui, pela primeira vez, a necessidade de frequência de acções de formação profissional, embora não constituíssem elementos determinantes para a selecção de dirigentes<sup>111</sup>. Tal viria a acontecer apenas nas leis aprovadas em 2004, de 2005 e de 2011.

A legislação aprovada em 2004 impôs a obrigatoriedade da formação profissional aplicável apenas às estruturas intermédias, pela frequência de um Seminário de Alta Direcção, assegurada pelo Instituto Nacional de Administração ou por instituições de ensino superior<sup>112</sup>. A formação específica teria de incidir sobre as seguintes áreas de competências; organização e actividade administrativa; gestão de pessoas e liderança; gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos; informação e conhecimento; qualidade, inovação e modernização; e internacionalização e assuntos comunitários<sup>113</sup>. Esta legislação admitiu, contudo, vários mecanismos de excepção que acabaram por adiar a sua implementação e generalização. Com efeito, esta lei não era aplicável aos dirigentes que estivessem já em

---

<sup>111</sup> No número 4 do artigo 21 do Decreto-Lei nº 323/89 de 26 de Setembro, confirma-se que a frequência de acções de aperfeiçoamento profissional não constitui requisitos de nomeação.

<sup>112</sup> Ver artigo 12 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>113</sup> Ver artigo 12 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

exercício de funções e aos dirigentes que tivessem exercido cargos dirigentes durante três anos seguidos. Esta lei admitia, ainda, um período transitório de três anos em que o aproveitamento nestes cursos não era considerado um requisito obrigatório no processo de recrutamento<sup>114</sup>.

A legislação aprovada em 2005 elimina estes regimes excepcionais e alarga a obrigatoriedade de frequência e aprovação nos cursos específicos para a alta direcção em administração pública, os quais podiam ser frequentados durante os dois primeiros anos do exercício do mandato<sup>115</sup>. Enquanto na legislação anterior, esta formação específica funciona como um critério de nomeação, a legislação de 2005 prevê que os dirigentes frequentem o curso durante o exercício de funções e o não aproveitamento neste curso é considerado um motivo de cessação de funções dos dirigentes<sup>116</sup>. Este enquadramento manteve-se na legislação aprovada em 2011<sup>117</sup>.

Quais as implicações deste mecanismo *ex ante* para os governos partidários? Podem ser salientadas duas. Em primeiro lugar, constitui um importante indicador do esforço de profissionalização da administração pública. Com efeito, esta consegue-se pela institucionalização de mecanismos de valorização dos recursos humanos, como a promoção de cursos orientados para a capacitação dos dirigentes e dos funcionários públicos. No caso português, este esforço de profissionalização surge apenas em 1989. Ocorre, assim, mais de uma década e meia depois da universalização do sufrágio universal – e, mesmo assim, sem carácter obrigatório –, o que, de acordo com Shefter (1994) tende a gerar incentivos para a utilização da patronagem.

Em segundo lugar, o esforço de profissionalização da administração pública requer a redução da discricionariedade política na escolha de dirigentes, uma vez que implica que a selecção obedeça a critérios mais objectivos e verificáveis, convertendo-se num processo de escolha menos dependente da discricionariedade do partido no governo. Apesar da legislação definir a importância da formação específica, apenas durante o curto período de vigência da Lei 2/2004 este foi considerado um critério de selecção – e apenas aplicável aos cargos de

---

<sup>114</sup> Ver artigo 35 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>115</sup> Ver artigo 12 da Lei 51/2005 de 30 de Agosto.

<sup>116</sup> Ver alínea g) do número 1, do artigo 25 da Lei 51/2005 de 30 de Agosto.

<sup>117</sup> Ver artigos 11 e 12 da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

direcção intermédia – reduzindo a discricionariedade do partido no governo. Na legislação posterior – de 2005 e de 2011 – a frequência e aprovação destes cursos deixa de ser um critério de selecção, pelo que não reduzia a discricionariedade *ex ante*. Deste modo, a legislação não reduz a amplitude de escolha de indivíduos para cargos na estrutura dirigente da máquina administrativa, embora potencialmente sugira alguma preocupação dos governos em assegurar a capacidade de resolução de problemas da administração pública, o que pode ser conseguido através destes cursos que visam apetrechar os dirigentes com competências de gestão necessárias para assegurar a eficácia da administração pública.

O quarto mecanismo *ex ante* reporta-se à utilização do procedimento concursal como instrumento de selecção das estruturas dirigentes. Na primeira lei relativa ao recrutamento de dirigentes da administração directa do Estado do período democrático (Decreto-lei 191-F/1979 de 6 de Junho), a discricionariedade política era considerável, na medida em que as nomeações para todos os níveis hierárquicos da cúpula dirigente dependiam de mecanismos de livre nomeação. Nos cargos de direcção superior, a única condição exigida era a posse de licenciatura, bem como reconhecida competência e experiência válida, conceitos abertos à interpretação do responsável pela nomeação<sup>118</sup>. O despacho de nomeação devia ser assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro competente, no caso dos cargos de direcção superior; e pelo ministro competente, sob proposta do director-geral<sup>119</sup>, no caso das nomeações para os cargos de direcção intermédia. Deste modo, o recrutamento era sobretudo feito por livre escolha, com a utilização do concurso a surgir como um instrumento de recrutamento utilizado em casos excepcionais, nomeadamente quando os cargos de director de serviços e chefes de divisão não pudessem ser recrutados de entre indivíduos da carreira técnica da administração pública<sup>120</sup>.

A discricionariedade política foi apenas reduzida pela legislação aprovada em 1997, numa altura em que todos os partidos consideravam a necessidade de definir mecanismos

---

<sup>118</sup> A exigência da licenciatura acabou por ser contornada através da aprovação de portarias, as quais dispensavam o requisito da licenciatura. Com efeito, entre o início de 1980 e 1984 foram publicados 205 portarias de alargamento (Cruz, 2002; Machado, 1999), que ampliam a margem de discricionariedade política na escolha da estrutura dirigente.

<sup>119</sup> Ver o número 1 do artigo 2 do Decreto-lei nº 191-F/79 de 26 de Junho.

<sup>120</sup> Ver o número 2 do artigo 2 e o artigo 3 do Decreto-lei nº 191-F/79 de 26 de Junho.

legais nesse sentido através da introdução de concursos, embora existissem divergências entre o partido no governo e a oposição quanto aos níveis hierárquicos que seriam obrigatoriamente recrutados através do concurso, tal como será demonstrado na última secção deste capítulo. A lei aprovada em 1997 introduziu a obrigatoriedade da realização de concursos para os cargos de direcção intermédia.

Esta lei – que passou a incluir uma importante restrição à discricionariedade política, com a introdução de concursos para a selecção de estruturas intermédias – tornou o processo de selecção muito complexo e demorado. Esta complexidade devia-se não apenas à existência de várias etapas do concurso que alargavam a morosidade no processo de selecção (avaliação curricular, realização de prova de conhecimentos e de uma entrevista profissional de selecção)<sup>121</sup>, mas também ao número de funcionários e dirigentes envolvidos no processo de selecção. Com efeito, a selecção das estruturas intermédias era sujeita ao escrutínio de uma comissão de acompanhamento – composta por um magistrado, quatro representantes da administração nomeados pelo membro do governo competente e quatro representantes das associações sindicais dos trabalhadores da função pública<sup>122</sup> – e de um júri de selecção (composto por um presidente e entre dois a quatro vogais) nomeado pelo membro do governo competente<sup>123</sup>.

Dois anos depois, este enquadramento foi revisto, por proposta do partido no governo. Embora tenha mantido a obrigatoriedade do procedimento concursal para a selecção dos cargos de direcção intermédia, a lei de 1999 consagrou um alargado conjunto de excepções que admitiam a possibilidade de livre escolha dos cargos de direcção intermédia quando nenhum dos candidatos a concurso tivesse sido aprovado<sup>124</sup>, e no caso da criação de novos serviços<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Ver artigo 10, Decreto-lei 231/97 de 3 de Setembro.

<sup>122</sup> Ver artigo 3 do Decreto-lei 231/97 de 3 de Setembro. Os membros da comissão de observação e acompanhamento eram apoiados, nas tarefas administrativas, pelos elementos do gabinete do ministro responsável pela área da administração pública.

<sup>123</sup> Ver artigo 4 do Decreto-lei 231/97 de 3 de Setembro.

<sup>124</sup> Ver número 8 do artigo 4 da Lei 49/99 de 22 de Junho.

<sup>125</sup> Ver número 9 do artigo 4 da Lei 49/99 de 22 de Junho.

Em termos do processo de concurso, a proposta do governo mantinha a existência tanto do júri responsável pela escolha da estrutura intermédia, como da Comissão de Avaliação, responsável pela fiscalização destes processos. Flexibilizaram-se, no entanto, os métodos de selecção: em vez da obrigatoriedade de utilização cumulativa da entrevista, das provas de conhecimento e da avaliação curricular, o júri passou a poder determinar o método a utilizar no processo de recrutamento.

Este enquadramento foi revisto em 2004. Apesar de profundas divergências quanto aos procedimentos de selecção da estrutura dirigente entre o governo e o principal partido da oposição, a posição maioritária da coligação PSD/CDS permitiu aprovar uma nova legislação que iniciou um período excepcional em termos do recrutamento das estruturas intermédias. Com efeito, o diploma aprovado atribuiu esta função ao chefe máximo dos serviços, cuja nomeação se manteve por livre nomeação, eliminando a necessidade de realização de “concursos burocráticos e paralisantes”, tal como Manuela Ferreira Leite (então Ministra do Estado e das Finanças) os caracterizou<sup>126</sup>. Com a atribuição destes poderes à estrutura dirigente superior configura-se uma abertura dos poderes discricionários. Com efeito, a nomeação dos dirigentes máximos dos serviços e a atribuição de competências ao nível da gestão de recursos humanos parecem sugerir a possibilidade de intervenção dos ministros – e partidos no governo – na escolha de outras estruturas dirigentes e até outros funcionários técnicos. Esta amplitude teve, não obstante, uma curta duração.

A legislação aprovada em 2005 alterou as regras de recrutamento dos dirigentes, com a reintrodução do procedimento concursal para os cargos de direcção intermédia sem, contudo, retomar a constituição de uma comissão independente de controlo da selecção. A escolha das estruturas intermédias era sujeita à apreciação de um júri composto por dois dirigentes da administração pública e um elemento externo, os quais eram nomeados pelo governo, como destacaremos adiante.

A lei mais restritiva relativamente às formas de selecção e de nomeação foi aprovada em 2011, novamente após a alternância partidária no governo. Num contexto de crise económica e

---

<sup>126</sup> Sessão Plenária de 30 de Outubro de 2003 (Diário da Assembleia da República I série nº18/IX/2, 31 de Outubro de 2003, p. 935)

de um programa de assistência financeira a Portugal, o governo de coligação PSD/CDS propôs o alargamento dos concursos a todos os níveis hierárquicos<sup>127</sup>. A proposta do governo assume, no preâmbulo, um desfasamento dos processos de selecção utilizados no contexto nacional relativamente aos procedimentos aplicados na maioria dos Estados-membros da União Europeia. Nesse sentido, a Lei 64/2011 de 22 de Dezembro elimina os processos de livre escolha dos ministros que tutelam as áreas sectoriais e alarga o procedimento concursal aos cargos de direcção superior<sup>128</sup>. Nestes casos, embora caiba ao ministro sectorial a definição do perfil adequado ao exercício de funções e a abertura de procedimento concursal, a análise dos candidatos a concurso passa a ser feita por uma entidade independente, a Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, que funciona na dependência do ministro responsável pela área da Administração Pública. Ao membro do governo competente é, posteriormente, apresentada uma lista dos três melhores candidatos<sup>129</sup>, cabendo a este a decisão final da escolha.

Esta Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública configura-se como um dos mecanismos *ex ante* analisados na secção anterior. À semelhança do processo de recrutamento através da realização de concursos, também a definição e constituição de órgãos independentes responsáveis pela supervisão do processo de nomeação de dirigentes tem sido limitada e intermitente. Com efeito, embora tenha sido legalmente criada em 1997, a Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para Cargos Dirigentes (COA) manteve-se em funções apenas até Janeiro de 2004, sendo posteriormente recuperada em 2011. Durante todo o período democrático, a experiência de controlo independente das nomeações durou apenas sete anos. Além disso, o seu modo de funcionamento e as regras relativas à composição destas comissões admitem alguma margem de manobra para os partidos no governo.

A legislação aprovada em 1997 esclarecia apenas que a COA exerceria funções de acompanhamento e de supervisão do processo concursal, não estando consagrado o peso que

---

<sup>127</sup> Ver artigos 19 e 20 da Proposta de lei nº 6/X, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 44/XII/1 de 14 de Outubro de 2011.

<sup>128</sup> Ver artigos 19 (direcção superior) e 20 (no caso das nomeações para a direcção intermédia) da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

<sup>129</sup> Ver alínea 6 do artigo 18 da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

teria na decisão final. Como notámos na secção anterior, o processo de selecção das estruturas dirigentes intermédias provou ser muito moroso, devido às exigências em termos de procedimentos da selecção do júri dos concursos. Para além de se tratar de uma legislação que não clarifica a influência específica da COA no processo de escolha, os dados oficiais existentes relativos às estatísticas dos processos de concursos parecem sugerir que o próprio processo de fiscalização dos concursos foi algo limitado. Com efeito, a lei de 1997 determinava que o envio para publicação em Diário da República do aviso de abertura de concursos devia ocorrer em simultâneo com a notificação da COA. Contudo, no período compreendido entre 1998 e 2002, dos 3116 avisos de abertura de concursos na administração central publicados em Diário da Republica, apenas 2343 haviam sido remetidos para a COA. A diferença é substancialmente menor nos casos dos concursos para a administração local: dos 1081 concursos abertos, a COA foi informada de 981<sup>130</sup>. Apesar disso, os dados sugerem a existência de limitações no processo de fiscalização dos concursos.

A legislação aprovada em 2004 elimina a Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos, com o apoio do governo PSD/CDS e do PS. Tal como será destacado na última secção deste capítulo, apesar da existência de divergências quanto ao processo de escolha das estruturas dirigentes, os partidos da coligação e o Partido Socialista concordavam quanto à necessidade de extinguir a COA, considerando que a sua extinção reduziria parte do “peso burocrático do processo do concurso”<sup>131</sup>. A eliminação da COA acabou por corresponder a uma abertura da discricionariedade política, acompanhada pela atribuição das competências relacionadas com a selecção dos cargos de direcção intermédia aos dirigentes máximos dos serviços, tal como sublinhámos anteriormente.

Foi apenas com a Lei 64/2011 de 22 de Dezembro que se recuperou a ideia de uma comissão independente. Como salientámos anteriormente, embora caiba ao ministro sectorial a definição do perfil a seleccionar e a abertura de procedimento concursal, a análise dos candidatos a concurso passa a ser feito por uma entidade independente, a Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, que funciona na dependência do

---

<sup>130</sup> Estes dados foram cedidos pelo Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças.

<sup>131</sup> Expressão utilizada por Fausto Correia (PS) na Sessão Plenária de 30 de Outubro de 2003 (Diário da Assembleia da República I série nº18/IX/2, 31 de Outubro de 2003, p. 939).

ministro responsável pela área da administração pública. O presidente desta Comissão é nomeado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do governo responsável pela área da administração pública, e os restantes membros – três a cinco vogais permanentes; um vogal não permanente por cada ministério; e uma bolsa de peritos<sup>132</sup> – são nomeados pelo ministro que tutele a pasta onde estes funcionários exercem funções e pelo ministro responsável pela área da administração pública<sup>133</sup>.

São os membros desta comissão que actuam como júris dos concursos, a quem cabe elaborar uma lista com os três melhores candidatos, cabendo ao ministro a decisão final<sup>134</sup>. O sistema aproxima-se, assim, do caso da Bélgica (Dierickx, 2004) e do Reino Unido (Dargie & Locke, 1999; Flinders & Mathews, 2010), onde o envolvimento dos ministros é limitado ao início do processo, no qual o ministro define o perfil do dirigente a seleccionar, e à etapa final, na qual pode escolher um dos candidatos previamente seleccionados pela comissão externa<sup>135</sup>.

A proposta do governo incluía, ainda, a criação de uma comissão independente de fiscalização, que teria de acompanhar a actividade da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, fiscalizando as etapas de recrutamento e selecção dos cargos de direcção superior da administração pública. Esta comissão de fiscalização seria eleita pela Assembleia da República e a funcionar junto desta, composta por cinco cidadãos de reconhecida idoneidade. Contudo, os partidos da oposição resistiram à introdução desta segunda comissão, a qual deixou de figurar no diploma final.

A existência de entidades externas que procedem ao controlo dos processos de escolha dos dirigentes é, tal como destacámos anteriormente, frequentemente notada como um

---

<sup>132</sup> Esta bolsa é composta por 20-30 peritos. Estes apoiam a Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública em matérias técnicas específicas e participam nos júris dos concursos para cargos de direcção superior (ver número 5 do artigo 5 do Anexo A da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro).

<sup>133</sup> Ver artigo 5 do Anexo A da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

<sup>134</sup> A Lei 64/2011 de 22 de Dezembro não especifica a possibilidade, nem os procedimentos a adoptar nos casos em que o ministro responsável não pretenda seleccionar um dos três candidatos propostos pelo júri de selecção. É apenas referido que previamente à designação o ministro pode realizar uma entrevista de avaliação aos três candidatos.

<sup>135</sup> Desta forma, o processo de escolha da estrutura dirigente aproxima-se dos procedimentos adoptados na Bélgica, onde a Agência SELOR é responsável pela definição de uma lista de potenciais candidatos, mas a decisão final é da incumbência do ministro (Dierickx, 2004, p. 199). No Reino Unido, o *Senior and Public Appointments Group* é responsável pelo processo de selecção e constituição de uma lista de candidatos para aprovação ministerial (Dargie & Locke, 1999, p. 185) e um processo similar existiu na Polónia até 2006 (Heywood & Meyer-Sahling, 2008, p. 41).



mecanismo de redução da discricionariedade política (Flinders, 2009; Flinders & Mathews, 2010; Gajduschek, 2007; Meyer-Sahling, 2006b), uma vez que a selecção dos dirigentes é sujeita a um escrutínio externo, o que pode ser interpretado como um constrangimento à discricionariedade política. Contudo, a legislação de 2011, apesar de prever a existência deste mecanismo de controlo independente das nomeações, pode permitir uma influência indirecta sobre a escolha das estruturas dirigentes, dado que a nomeação da comissão independente é da competência dos membros do governo<sup>136</sup>.

A análise da evolução do enquadramento legal relativo à constituição de entidades responsáveis pelo controlo do processo de nomeações sugere a existência de uma dificuldade dos governos partidários em estabelecer um equilíbrio entre o poder destas e o poder do governo *sobre* elas. Com efeito, a primeira comissão, que se manteve em exercício de funções de 1997 a 2004, tinha um leque de funções que apenas marginalmente influenciava a escolha final da estrutura dirigente. Apesar disso, tratava-se de uma comissão que combinava elementos nomeados pelo governo e por entidades sindicais, e incluía um magistrado, contribuindo para uma percepção de maior independência no exercício de funções. Quando o modelo de comissão independente é recuperado em 2011, a selecção dos seus elementos é da responsabilidade do governo, potencialmente reforçando o poder que este pode deter sobre o seu funcionamento. Em contraponto, as suas competências são mais alargadas, com a possibilidade de reduzir o leque de indivíduos que o ministro pode escolher – no caso da administração directa e dos institutos públicos.

O último mecanismo *ex ante* reporta-se à introdução de limitações às nomeações durante os períodos eleitorais. A análise do enquadramento legal aponta para a introdução tardia e de curta duração de mecanismos que limitam a possibilidade de nomear indivíduos para a administração pública, nomeadamente no período que medeia a convocação de eleições e a investidura de um novo governo. A introdução deste mecanismo ocorreu apenas em 2004,

---

<sup>136</sup> Este efeito é potencialmente reforçado pela definição do sistema de retribuições a atribuir aos membros da comissão criada. Com efeito, a legislação aprovada em 2011 define que o “regime remuneratório do presidente da Comissão e dos vogais permanentes é fixado por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública” (ver artigo 10 da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro).

através da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, sob proposta do então governo PSD/ CDS<sup>137</sup> e do Partido Socialista<sup>138</sup>. Contudo, a introdução destas limitações era aplicável apenas aos cargos de direcção superior, deixando maior margem ao nível da nomeação para as estruturas intermédias, as quais poderiam continuar a ocorrer no período entre a convocação de eleições e a nomeação do novo governo<sup>139</sup>. O governo socialista que se seguiu manteve esta prerrogativa na Lei 51/2005<sup>140</sup>, deixando de fora as nomeações para a estrutura intermédia, apesar da proposta do Bloco de Esquerda pretender alargar esta proibição aos cargos de direcção intermédia<sup>141</sup>. A legislação aprovada em 2011 elimina estas limitações<sup>142</sup>, permitindo que a selecção de estruturas dirigentes possa ocorrer em qualquer altura. A resistência dos sucessivos governos relativamente ao alargamento desta restrição legal às estruturas intermédias gera expectativas quanto à maior utilização destas nomeações nas etapas finais dos governos, apontando para a maior saliência da patronagem de serviço neste nível hierárquico. Tal é consistente com a nossa expectativa teórica apresentada no quarto capítulo relativamente ao efeito dos ciclos governativos, a qual será confirmada no oitavo capítulo.

A introdução destas limitações no caso dos cargos de direcção superior impede a utilização da patronagem enquanto instrumento de recompensa por apoios partidários, que possa ocorrer no final do mandato. Desta forma, os governos minimizam potenciais problemas na relação entre principais e agentes que podem ocorrer quando um novo governo tem de operar com estruturas administrativas herdadas do anterior governo. A introdução deste mecanismo *ex ante* requer mecanismos de transparência adicionais que permitam assegurar que estas nomeações não são realizadas durante este período. O mais importante mecanismo de transparência disponível é a obrigatoriedade de publicação dos despachos de nomeação em Diário da República.

---

<sup>137</sup> Ver número 6 do artigo 19 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, p. 53).

<sup>138</sup> Ver número 9 do artigo 15 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 114).

<sup>139</sup> Ver número 6 do artigo 19 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>140</sup> Ver números 6 e 7 do artigo 19 da Lei 51/2005 de 31 de Agosto.

<sup>141</sup> Ver artigo 27-A do Projecto de Lei 32/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005, p. 14).

<sup>142</sup> A Lei 64/2011 de 22 de Dezembro não inclui nenhum limite temporal.

Esta obrigatoriedade foi introduzida pela Lei 13/97, com a exigência de publicação do *Curriculum Vitae*, embora tal fosse apenas aplicável aos cargos de director-geral e subdirector-geral<sup>143</sup>. Este enquadramento passou a aplicar-se aos cargos de direcção intermédia apenas na Lei 2/2004<sup>144</sup>. Em 2005, por proposta do Bloco de Esquerda<sup>145</sup>, a lei passou a definir, também, limitações temporais na publicação das nomeações por forma a imprimir maior transparência ao processo. Assim, a Lei 51/2005 passou a definir a obrigatoriedade de publicação do despacho de nomeação em Diário da República até ao máximo de 30 dias depois da sua assinatura, sob pena de nulidade do mesmo<sup>146</sup>. No entanto, este limite temporal para a publicação das nomeações foi apenas introduzido para as nomeações para cargos de direcção superior<sup>147</sup>. Mantém-se, assim, a obrigatoriedade da publicação das nomeações para a estrutura intermédia sem, contudo, se impor este limite temporal à publicação<sup>148</sup>. Com a aprovação da Lei 64/2011 deixa de ser obrigatória a publicação do despacho de nomeação acompanhado do *Curriculum Vitae* do nomeado para estruturas intermédias, mantendo-se apenas válido para cargos de direcção superior<sup>149</sup>. Esta lei elimina, também, as limitações temporais à publicação destas nomeações.

Tal como salientámos na secção anterior, o controlo das estruturas administrativas pode também ser conseguido através de mecanismos *ex post*. Destacámos, anteriormente, a existência de quatro mecanismos, cuja evolução longitudinal é apresentada de seguida.

O primeiro mecanismo *ex post* identificado refere-se à monitorização do desempenho. Até à aprovação da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, nenhuma legislação relativa aos dirigentes da

---

<sup>143</sup> Ver o número 2 do artigo 3 da Lei 13/97 de 23 de Maio.

<sup>144</sup> Ver o número 5 dos artigos 19 e 21 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>145</sup> Ver as alíneas 5 dos artigos 19 e 21 do Projecto de Lei 32/X (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005).

<sup>146</sup> O Projecto de Lei 32/X (de 18 de Abril) do Bloco de Esquerda propunha a obrigatoriedade de publicação dos despachos de nomeação no período de 15 dias, de forma a “obviar ao contorno dos limites temporais impostos pela própria lei”. Esta foi uma exigência do BE ao recordar as notícias de imprensa sobre as nomeações de Santana Lopes. Afirmava Fernando Rosas (BE) que “entre 30 de Novembro de 2004, data do anúncio da dissolução, e 5 de Março de 2005 (...) terão sido publicados 145 despachos de nomeação, muitos deles, presumivelmente com data de assinatura forjada, para iludir as normas constitucionais e legais, uma vez que não há um prazo para a publicação em Diário da República dos despachos de nomeação” (Debate na generalidade da Proposta de lei (Diário da Assembleia da República, I série, nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1368).

<sup>147</sup> Ver o número 5 do artigo 19 da Lei 51/2005 de 31 de Agosto.

<sup>148</sup> Ver o número 10 do artigo 21 da Lei 51/2005 de 31 de Agosto.

<sup>149</sup> Ver número 11 do artigo 19 da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

administração directa especifica a existência de quaisquer mecanismos de avaliação do desempenho. Nesse ano, por proposta do governo de coligação, a lei passa a incluir o objectivo da apreciação do desempenho sem, contudo, especificar a forma como decorreria a avaliação da estrutura dirigente, nem quais os cargos sujeitos a avaliação. Assim, esta lei acaba por perpetuar uma omissão relativamente aos esquemas de avaliação de desempenho adiando, assim, a institucionalização de um importante mecanismo de profissionalização da administração pública.

O governo socialista que se seguiu retomou a necessidade da avaliação de dirigentes e propôs<sup>150</sup>, em 2005, a introdução da “Carta de Missão”, que especifica os objectivos quantificados e calendarizados que deveriam ser atingidos ao longo do mandato do dirigente. Este modelo de avaliação era apenas aplicável à estrutura dirigente de 1º grau<sup>151</sup>. Apenas com a Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro é alargado o processo de avaliação a toda a estrutura dirigente, incluindo os dirigentes dos institutos públicos<sup>152</sup>.

Neste diploma é possível confirmar que a avaliação é feita de forma hierárquica: a avaliação dos dirigentes de topo de 1º grau é feita pelo membro do governo que aprovou a Carta de Missão; os dirigentes de 2º grau são avaliados pelo dirigente máximo que aprovou a Carta de Missão<sup>153</sup>; e a avaliação das estruturas intermédias é feita pelo dirigente superior de quem dependem<sup>154</sup>. O processo de avaliação é minuciosamente descrito. A avaliação é feita em duas fases – intercalar e final – e procura avaliar o “grau de cumprimento dos compromissos assumidos na Carta de Missão” e as “competências de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas”<sup>155</sup>, com base em relatórios produzidos pelos dirigentes de direcção superior. No caso das estruturas intermédias, a avaliação incide sobre os “resultados obtidos nos objectivos da unidade orgânica que dirigem”, sendo igualmente avaliadas a suas “competências, integrando a capacidade de

---

<sup>150</sup> Proposta de Lei nº 6/X (Diário da Assembleia da República, II Série 11/X/1 de 05 de Maio de 2005).

<sup>151</sup> Ver artigo 19-A da Lei 51/2005 de 30 de Agosto.

<sup>152</sup> Na alínea 3 do artigo 30 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro pode ler-se que “A avaliação de desempenho dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos sujeitos ao Estatuto do Gestor Público segue o regime neste estabelecido”.

<sup>153</sup> Ver artigo 33 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>154</sup> Ver artigo 38 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>155</sup> Ver alíneas a) e b) do número 1 do artigo 33 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

liderança e competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo”<sup>156</sup>. A avaliação do desempenho, tal como definida nesta lei, tem implicações na continuidade do mandato, sendo igualmente definido que a avaliação tem implicações em matéria de atribuição de prémios de gestão<sup>157</sup>. A lei aprovada no final de 2011 mantém a figura da “Carta de Missão”. Esta passa a ser publicada juntamente com o aviso de abertura de concurso, sendo que o candidato a dirigente deve, aquando da sua candidatura, declarar aceitar os termos definidos na Carta de Missão<sup>158</sup>.

A introdução deste mecanismo *ex post* corresponde a um esforço de promoção da profissionalização da administração pública assegurando, também, a eficácia da administração pública. Mas este mecanismo, à semelhança do que verificámos relativamente à obrigatoriedade de frequência de formação específica, foi introduzido muito tarde na administração directa do Estado. Com efeito, até à introdução da Carta de Missão, o desempenho não estava sujeito a procedimentos formais de avaliação, estando a avaliação dos dirigentes dependente da relação de confiança entre o dirigente e o ministro. A prolongada ausência de mecanismos de avaliação limitou a institucionalização de um importante mecanismo de profissionalização da administração pública.

O segundo mecanismo *ex post* reporta-se à definição de mecanismos de demissão discricionária. Toda a legislação aprovada durante o período democrático admite a possibilidade de cessação das funções dirigentes ao nível das estruturas de direcção superior a qualquer momento. A lei aprovada em 1979 faz depender a demissão dos directores-gerais, subdirectores-gerais ou equiparados apenas da existência de um despacho assinado pelo membro do governo competente<sup>159</sup>. A legislação seguinte, aprovada em 1989, consagra mecanismos que procuram limitar esta discricionariedade, assegurando a possibilidade de demissão dos dirigentes nos casos em que se verifique inadequação ao cargo ou incapacidade de execução das orientações superiores, ou nos casos de deficiente prestação de informações<sup>160</sup>. Contudo, ao admitir também a possibilidade de demissão quando se verifique

---

<sup>156</sup> Ver artigo 35 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>157</sup> Ver artigo 34 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>158</sup> Ver alínea 3 do artigo 19-A da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

<sup>159</sup> Ver alínea 3 do número 4 do Decreto-lei 191-F/79 de 26 de Junho.

<sup>160</sup> Ver artigo 7 do Decreto-lei 323/89 de 26 de Setembro.

a necessidade de imprimir uma nova orientação aos serviços<sup>161</sup>, esta lei torna as possibilidades de demissão discricionária das estruturas de direcção superiores virtualmente ilimitadas<sup>162</sup>. Note-se, contudo, que este regime não é aplicável às estruturas intermédias, permitindo assegurar alguma continuidade no funcionamento da máquina administrativa no caso da substituição dos dirigentes dos níveis hierárquicos mais elevados. A legislação aprovada em 2004, 2005 e 2011 deixa de especificar a que níveis hierárquicos podem ser aplicadas as regras relativas à demissão, tratando-se, por isso, de um mecanismo que pode ser extensível às estruturas intermédias<sup>163</sup>. Nestes casos, é também acrescentada a possibilidade da demissão poder ocorrer na sequência da avaliação de desempenho.

Até 2005, os dirigentes cuja comissão de serviço fosse dada por terminada com base na reorganização das unidades orgânicas recebiam uma indemnização equivalente ao valor dos ordenados que o dirigente receberia até ao final do seu mandato<sup>164</sup>. Na lei aprovada nesse ano foi acrescentada a possibilidade do mesmo sistema de indemnizações ser aplicável à demissão decorrente da necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços<sup>165</sup>, que se manteve na legislação posterior<sup>166</sup>. Mas esta lei de 2005 introduziu uma novidade ao nível dos mecanismos *ex post*: a possibilidade de mudança dos dirigentes com o governo, que é o terceiro mecanismo de controlo *ex post* que considerámos na secção anterior.

O poder de substituição da estrutura dirigente com a mudança do governo foi apenas admitido legalmente durante o período de vigência da Lei 51/2005 de 31 de Agosto. Por

---

<sup>161</sup> Ver alínea a) do número 2 do artigo 7 do Decreto-lei 323/89 de 26 de Setembro.

<sup>162</sup> No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (número 11925/03) esclarece-se o significado da necessidade de imprimir uma nova orientação aos serviços. No Acórdão pode ler-se que a “a ‘nova orientação’ ou a ‘nova equipa’ correspondem a diferentes exigências de eficácia ou estilo de desempenho que os actuais dirigentes não dão garantias de satisfazer, pelo que as mudanças a implementar se podem projectar apenas no plano subjectivo da titularidade dos cargos, sem haver necessariamente uma alteração da estrutura organizativa existente” (Acórdão disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/a10cb5082dc606f9802565f600569da6/64680c45d72eb1db8025704d00388bec?OpenDocument>, consultado a 20 de Agosto de 2012)

<sup>163</sup> Ver artigo 25 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro; da Lei 51/2005 de 30 de Agosto; e da Lei 64/2001 de 22 de Dezembro.

<sup>164</sup> A legislação estabelece que o regime de indemnizações era apenas aplicável nos casos em que a demissão decorre da extinção ou reorganização da unidade orgânica e apenas nos casos em que o dirigente tenha exercido funções durante um período superior a doze meses.

<sup>165</sup> Ver número 1 do artigo 26 da Lei 51/2005 de 30 de Agosto.

<sup>166</sup> Ver sub-alínea iv) da alínea e) do número 1 do artigo 25 da Lei 64/2001 de 22 de Dezembro.

proposta do governo<sup>167</sup> e do CDS-PP<sup>168</sup>, a legislação passou a incluir uma distinção clara entre os cargos sujeitos a variações de natureza eleitoral e os que não estão sujeitos a essa variação. A cessação automática das funções pela mudança de governo era aplicável apenas aos cargos de direcção superior e não aos cargos de direcção intermédia ou cargos de natureza predominantemente técnica<sup>169</sup>. Contudo, a especificação exacta dos cargos com atribuições técnicas nunca foi operacionalizada, pelo que todos os cargos de direcção superior podiam virtualmente ser substituídos<sup>170</sup>. Além disso, este diploma não previa a possibilidade de atribuição de compensações financeiras aos dirigentes nos casos em que houvesse necessidade de substituição, sugerindo que os líderes políticos deixam de estar condicionados pela obrigatoriedade de indemnizações nestes casos.

O último mecanismo *ex post* considerado reporta-se à existência de discricionariedade na remuneração dos dirigentes. Até à aprovação da Lei 49/99, a legislação relativa ao recrutamento de dirigentes na administração directa admitia a diferenciação salarial dos dirigentes tendo em conta o nível hierárquico, tratando-se, contudo, de uma remuneração fixa.

É apenas a partir de 2005, com a introdução da Carta de Missão que se passa a admitir a atribuição de prémios de desempenho aos dirigentes<sup>171</sup>, cuja atribuição é dependente da avaliação feita pelo ministro, no caso das estruturas de direcção superior, ou pelo dirigente responsável pela avaliação, no caso das estruturas intermédias<sup>172</sup>. Esta possibilidade de atribuição de prémios de desempenho manteve-se em 2011<sup>173</sup>. Os prémios de desempenho dos dirigentes intermédios podem corresponder a estágios, períodos sabáticos ou férias, enquanto

---

<sup>167</sup> Proposta de Lei nº 6/X (Diário da Assembleia da República, II Série 11/X/1 de 05 de Maio de 2005).

<sup>168</sup> Nesse ano, o CDS-PP apresentou, também, um Projecto de Lei nº78/X (Diário da Assembleia da República, II Série 17/X/1 de 21 de Maio de 2005). O CDS propunha a delimitação dos cargos cujas funções deveriam cessar aquando da demissão do governo ou dissolução da Assembleia, especificando, com maior clareza os cargos cujas funções não deveriam cessar com a mudança de governo: os cargos de Secretário-geral, Inspector-geral, Subdirector-geral, membro de entidade administrativa independente, cargos dirigentes de entidades e organismos desconcentrados não equiparados a director-geral ou subdirector-geral, cargos de direcção intermédia e cargos que exerçam funções de natureza predominantemente técnica.

<sup>169</sup> Ver número 4 do artigo 25 da Lei 51/2005 de 31 de Agosto.

<sup>170</sup> “Governo recua na despolitização dos dirigentes públicos”, in *Jornal de Negócios*, 10 de Dezembro de 2007.

<sup>171</sup> Ver artigo 19-A da Lei 51/2005 de 31 de Agosto.

<sup>172</sup> Ver artigos 34 e 39 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>173</sup> Ver alíneas 7 e 8 do artigo 31 da Lei 61/2011 de 22 de Dezembro.

no caso dos dirigentes superiores a legislação não especifica em que consistem os prémios de desempenho.

Assim, desde a definição legal da obrigatoriedade dos mecanismos de avaliação que os governos partidários têm um instrumento que lhes permite sancionar ou premiar casos de desvio ou congruência, respectivamente, relativamente às preferências e opções políticas dos governos. Em paralelo, a introdução da discricionariedade na remuneração juntamente com a avaliação do desempenho são importantes mecanismos para minimizar o problema do risco moral (Huber & Shipan, 2002, p.27). Com efeito, as actividades dos dirigentes passam a ser observadas e, desta forma, o principal evita que o agente altere o seu comportamento para maximizar a sua utilidade individual, divergindo dos interesses do principal.

Nesta subsecção, analisámos a evolução dos mecanismos que compõem o índice de discricionariedade política formal. Verificámos como estes mecanismos são, ao mesmo tempo, temperados com a influência dos governos partidários na escolha e controlo das actividades das estruturas dirigentes. Este enquadramento seria parcial se não incluirmos a administração indirecta do Estado, nomeadamente ao nível dos institutos públicos e do sector empresarial do Estado. Na subsecção seguinte procedemos à análise destes mecanismos no contexto legal da administração indirecta do Estado.

### **Administração indirecta do Estado**

O enquadramento legal da administração indirecta do Estado inclui os diplomas relativamente aos institutos públicos e às entidades públicas empresariais. Os primeiros exercem actividades públicas administrativas com critérios não empresariais, enquanto as entidades públicas empresariais produzem bens e serviços numa lógica empresarial (Moreira, 2001, p. 18). Na Tabela 5.3 (c.f. página 185) apresentámos a legislação relativa à administração indirecta. O primeiro diploma, aprovado em 1976, é aplicável aos dois entes da administração indirecta do Estado, tendo, a partir de então, surgido em enquadramentos legais distintos. Permanecem, contudo, pontos de contacto entre a legislação para os institutos públicos e sector empresarial, particularmente porque a legislação relativa aos gestores



públicos aplica-se subsidiariamente aos institutos públicos. As diferenças que existirem entre o enquadramento relativo aos institutos e ao sector empresarial do Estado serão devidamente assinaladas na análise que se segue.

Em alguns mecanismos de discricionariedade política, a legislação da administração indirecta do Estado é similar àquela definida para a administração directa do Estado. Tal é visível ao nível da duração dos mandatos (o primeiro mecanismo *ex ante* analisado) e ao nível do indicador relativo à mudança com o governo (o terceiro mecanismo *ex post* analisado). Relativamente ao primeiro mecanismo *ex ante*, os mandatos dos dirigentes que exercem funções na administração indirecta do Estado têm a duração de três anos. A legislação aprovada em 2012<sup>174</sup> alargou os mandatos dos institutos públicos para cinco anos, à semelhança do enquadramento da administração directa. No caso das empresas públicas, os mandatos dos gestores mantiveram-se com três anos<sup>175</sup>, mantendo, assim, um mecanismo de pressão e influência sobre as estruturas dirigentes destas instituições.

Relativamente ao segundo mecanismo *ex ante* considerado – o recrutamento de externos – o enquadramento legal do período democrático é distinto na administração directa e indirecta do Estado. Toda a legislação da administração indirecta admite o recrutamento de externos, com uma maior aproximação aos sistemas de recrutamento da administração privada, e permitindo maior discricionariedade na selecção das estruturas dirigentes.

A legislação da administração indirecta é, também, distinta da administração directa relativamente ao terceiro mecanismo *ex ante* que se reporta à obrigatoriedade da formação específica. A tendência evidenciada na legislação aprovada ao longo da última década relativa à necessidade de formação específica não foi alargada à administração indirecta, deixando maior margem de discricionariedade na selecção de dirigentes para este sector. Com efeito, apenas o primeiro diploma aprovado em 1976 considera a formação profissional um requisito exigido no processo de nomeação<sup>176</sup>. Toda a legislação posterior elimina este critério de selecção. Gera-se, assim, uma potencial abertura relativamente ao recrutamento de externos,

---

<sup>174</sup> Ver número 1 do artigo 20 do Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro.

<sup>175</sup> Ver artigo 15 do Decreto-lei n.º 8/2012 de 18 de Janeiro.

<sup>176</sup> Ver artigo 4 do Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro.

os quais podem importar práticas do sector privado, potencialmente divergindo da tendência menos inovadora dos funcionários da administração pública (Madureira, 2011; Ganhão, 1994).

A discricionariade da administração indirecta do Estado é, igualmente, mais ampla relativamente ao quarto mecanismo *ex ante*, sobre a obrigatoriedade de realização de concursos. Com efeito, apenas o mais recente diploma analisado, o Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro, inclui a obrigatoriedade de realização de concursos na selecção de dirigentes. Este diploma define que os membros dos conselhos directivos dos institutos públicos – presidente, vice-presidente e vogais – devem ser seleccionados após a realização de concursos<sup>177</sup>, nos mesmos moldes que aqueles definidos para a administração directa na lei aprovada em 2011.

O quinto mecanismo *ex ante* considerado reporta-se à constituição de comissões independentes para fiscalizar o processo de nomeações. O processo de nacionalizações e o resultante aumento exponencial da dimensão do sector empresarial do Estado entre 1975-1976 (Baklanoff, 1996; Corkill, 1999; Nunes, et al., 2005) imprimiram a necessidade de criar o Conselho para a Carreira do Gestor Público (CCGP), no final de 1976<sup>178</sup>, que seria aplicável quer a empresas públicas, quer a institutos públicos. Este conselho assumia uma amplitude de funções superior àquelas incumbidas à COA, a que nos reportamos anteriormente. O CCGP operava sob a tutela do Ministro do Plano e Coordenação Económica e era constituído por três membros designados pelo Conselho de Ministros (para mandatos de três anos): um presidente, por proposta do ministro do Plano e Condenação Económica; o presidente do conselho de gerência do Instituto das Participações do Estado; e um representante dos gestores públicos eleito de entre gestores por voto directo e escrutínio secreto<sup>179</sup>. A este órgão cabia a selecção e apreciação dos gestores públicos; a emissão de pareceres relativos a processos de selecção e de formação profissional; a emissão de pareceres sobre a remuneração dos gestores públicos; e a participação, ainda, na formulação de projectos de lei relativos à carreira de gestor público.

Esta lei aprovada em 1976 foi bastante centrada no objectivo da criação da carreira do gestor público e, por essa razão, o diploma foca-se na definição dos direitos dos gestores públicos. No seu Preâmbulo pode ler-se que “as qualidades e garantias exigidas e oferecidas

---

<sup>177</sup> Ver número 4 do artigo 19 do Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro.

<sup>178</sup> Ver Decreto-Lei 831/76 de 25 de Novembro.

<sup>179</sup> Ver artigo 53 do Decreto-Lei 831/76 de 25 de Novembro.

aos gestores públicos” são instrumentos indispensáveis para o governo, pelo que o Decreto-lei define a carreira do Gestor Público profissional; o modo de acesso à carreira; e a existência de condições de estabilidade de emprego que a entrada na carreira proporciona. Este diploma foi revisto em 1982, reconhecendo a necessidade de uma “nova filosofia” no recrutamento dos gestores públicos, como se pode ler no Preâmbulo do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro. Esta nova filosofia desloca a atenção das condições de acesso e estabilidade das carreiras, para se centrar na definição de sistemas de selecção que permitam atrair os gestores mais qualificados e profissionalizados, definindo contratos de gestão. A figura do Conselho para a Carreira do Gestor Público deixou de existir, passando o processo de escolha dos gestores públicos a depender de despacho conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do ministro que tutela a empresa pública ou instituto público<sup>180</sup>.

A discricionariedade política dos ministros na escolha das estruturas dirigentes da administração indirecta apenas voltou a ser limitada em 2012, com a atribuição de poderes relativos à avaliação de candidatos a uma entidade independente. Os dois diplomas aprovados em 2012<sup>181</sup> estipulam que a avaliação das competências dos candidatos, de acordo com o perfil definido pelo membro do governo competente, passa a ser da responsabilidade da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, instituída pela Lei 6/2011 de 22 de Dezembro. No caso dos institutos públicos, o Decreto-lei 5/2012 estipula que a selecção passa a ser feita pela mesma comissão, mantendo-se, neste caso, as mesmas regras de selecção aplicáveis à administração directa. Para a selecção dos dirigentes das empresas públicas, esta Comissão pode realizar entrevistas ou aplicar outros métodos de avaliação<sup>182</sup>. O parecer da comissão relativo ao candidato seleccionado deve ser considerado na proposta para a nomeação de determinado gestor público, embora não tenha carácter vinculativo<sup>183</sup>.

Desta forma, apesar de se constituir como uma aproximação às regras de recrutamento da administração directa, a margem de discricionariedade é mais ampla na administração

---

<sup>180</sup> Ver alínea 2 do artigo 2 do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro.

<sup>181</sup> Decreto-Lei 8/2012 de 18 de Janeiro e o Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro.

<sup>182</sup> Ver alínea 4 do artigo 13 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro.

<sup>183</sup> Tal como se pode ler na alínea 3 do artigo 13 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro: “a proposta deve ser acompanhada da avaliação não vinculativa do currículo e de avaliação de competências ao cargo de gestor público da personalidade a que respeita a proposta de designação, realizada pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública”.

indirecta, particularmente ao nível do sector empresarial. Com efeito, apenas o enquadramento legal aprovado em 2012 apresenta uma aproximação nos processos de selecção de dirigentes na administração directa e indirecta, os quais eram bastante diferentes, particularmente ao nível do controlo externo das nomeações. Ao mesmo tempo, mantém-se a diferenciação entre as duas formas de recrutamento dada a existência de diferenças quanto ao peso da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública. Com efeito, enquanto na administração directa e nos institutos públicos cabe a esta comissão a selecção de três candidatos, sendo a sua nomeação posterior dependente da escolha do ministro, no sector empresarial do Estado cabe-lhe apenas proceder à avaliação das competências dos dirigentes – sem que se proceda a uma pré-selecção – e o parecer da Comissão relativo aos candidatos não é vinculativo.

Em relação ao último mecanismo *ex ante*, que se reporta à possibilidade de nomeações durante o período eleitoral, existem diferenças entre a legislação dos institutos públicos e das empresas públicas. Embora na legislação específica dos institutos públicos não surja a obrigatoriedade de publicação da nomeação em Diário da República, trata-se de um requisito que é aplicável a estas nomeações, uma vez que a legislação relativa à nomeação de dirigentes para a administração directa do Estado é subsidiariamente aplicável às nomeações para os institutos públicos. A lei de 2004 define a existência de limites temporais às nomeações<sup>184</sup>, algo que se manteve na lei de 2007. Na lei aprovada em 2012, é referida a obrigatoriedade de publicação da nomeação em Diário da República<sup>185</sup>, embora tenha sido suprimido o artigo relativo aos limites temporais.

A selecção dos gestores de empresas públicas durante o período que antecede eleições foi apenas condicionada nos diplomas de 2007<sup>186</sup> e de 2012<sup>187</sup>. Até 2007 não existia qualquer limite temporal às nomeações de gestores públicos. Embora se configure, novamente, uma aproximação ao procedimento de selecção aplicável na administração directa, estes dois diplomas incluem uma importante ressalva. Ao contrário da legislação da administração

---

<sup>184</sup> Ver alínea 5 do artigo 19 da Lei 3/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>185</sup> Ver alínea 5 do artigo 19 do Decreto-lei 5/2012 17 de Janeiro.

<sup>186</sup> Ver número 3 do artigo 13 do Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março.

<sup>187</sup> Ver número 5 do artigo 13 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro.

directa, é possível, desde 2007, a nomeação de gestores públicos durante este período apenas se se verificar a vacatura dos cargos em causa e a urgência da designação, casos em que cabe ao novo governo a confirmação da nomeação.

Assim, de uma forma geral, é possível confirmarmos que a margem de discricionariedade política formal ao nível dos mecanismos *ex ante* na administração indirecta do Estado é mais ampla do que aquela verificada na administração directa. De seguida, notamos a evolução dos mecanismos *ex post*.

O primeiro mecanismo *ex post* considerado reporta-se à existência de instrumentos de monitorização dos dirigentes. O primeiro estatuto do gestor público (Decreto-lei 381/76 de 25 de Novembro) esclarece que a actividade dos gestores públicos seria regularmente monitorizada pelo Conselho para a Carreira do Gestor Público<sup>188</sup>. A legislação que se seguiu – que elimina a figura do Conselho para a Carreira do Gestor Público – deixa de se referir de forma explícita aos mecanismos de avaliação de desempenho, embora se refira que, nos acordos de gestão assinados entre o Estado e o gestor público, devem constar os objectivos a atingir, a remuneração e os prémios de gestão a atribuir em função dos resultados alcançados<sup>189</sup>. Tal sugere a existência de alguma forma de monitorização de desempenho, embora os mecanismos e os responsáveis pela avaliação não sejam expressamente declarados. Estes aspectos apenas aparecem, de forma clara, no Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março, que define que a avaliação deve ser feita de acordo com os critérios estabelecidos nos contratos de gestão. De acordo com este diploma, a avaliação do desempenho cabe ao membro do governo responsável pela pasta das finanças e pela área sectorial, apenas no caso das entidades públicas empresariais, sendo que nos restantes a avaliação é feita por proposta do accionista maioritário<sup>190</sup>, procedimentos que se mantiveram na lei de 2012<sup>191</sup>. No caso dos institutos públicos, a partir de 2004, a avaliação do desempenho dos seus dirigentes é regulamentada subsidiariamente pela legislação da administração directa<sup>192</sup>, distinguindo-se, assim do modelo

---

<sup>188</sup> Ver artigo 12 do Decreto-lei 381/76 de 25 de Novembro.

<sup>189</sup> Ver alínea 7 do artigo 7 do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro.

<sup>190</sup> Ver artigo 6 do Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março.

<sup>191</sup> Ver artigo 6 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro.

<sup>192</sup> A legislação da administração directa prevê que os regulamentos se apliquem aos dirigentes da administração indirecta. Nesse sentido, embora a avaliação dos dirigentes dos institutos públicos não esteja

praticado até então ao nível do sector empresarial. Assim, de uma forma geral, os dirigentes da administração indirecta do Estado sempre estiveram sujeitos à monitorização do seu desempenho, revelando um esforço de controlo das actividades das instituições que operam com relativa autonomia da esfera política.

O segundo mecanismo *ex post* que considerámos reporta-se à possibilidade de demissão discricionária. A legislação relativa à administração indirecta do Estado seguiu um padrão contrário àquele verificado na administração directa do Estado. A legislação da administração indirecta é caracterizada por um fechamento da discricionariedade no primeiro diploma e uma abertura nos seguintes. Com efeito, na legislação aprovada em 1976 a demissão era apenas permitida nos casos em que se verificasse deficiente avaliação de desempenho<sup>193</sup> e em que este gestor não pudesse ser colocado em outros serviços – congruente com a filosofia deste Decreto-lei relativa à criação da carreira de gestor público e a criação de condições de estabilidade no exercício de funções, tal como salientámos anteriormente. A legislação posterior passa a permitir – para além das prerrogativas anteriores e da possibilidade de demissão por avaliação negativa do desempenho – a sua demissão “por mera conveniência de serviço”<sup>194</sup>, aplicável tanto a institutos públicos, como a gestores do sector público empresarial. A demissão por “mera conveniência de serviço” confere ao gestor o direito a uma indemnização<sup>195</sup>.

O terceiro mecanismo *ex post* reporta-se à mudança dos dirigentes quando muda o governo. Como notámos na subsecção anterior este mecanismo teve uma duração muito

---

expressamente definida na Lei-quadro dos institutos públicos, considera-se que se aplica aquela legislação em vigor para os dirigentes dos serviços da administração directa.

<sup>193</sup> Ver artigo 45 do Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro.

<sup>194</sup> Ver artigo 6º do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro; alínea 3 do artigo 20 da Lei 3/2004 de 15 de Janeiro; artigo 26 do Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março; artigo 20 do Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro; artigo 26 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro.

<sup>195</sup> No Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro, a indemnização corresponde a um mês de retribuição por cada ano de serviço, não podendo ser inferior a dois meses. No Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro o valor da indemnização passa a ser equivalente ao valor dos ordenados que o gestor receberia até ao final do seu mandato. A Lei 3/2004 de 15 de Janeiro e o Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março mantém esta regra, mas introduzem o limite de um ano. O Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro define que apenas deve ser atribuída uma indemnização nos casos e que o dirigente tenha exercido funções durante um período superior a doze meses. Neste caso, a legislação ao incluir esta prerrogativa irá tornar mais difícil a colocação de indivíduos nas estruturas de gestão, no final do mandato, uma vez que a sua substituição pode ocorrer sem que seja atribuída qualquer indemnização, se a nomeação não tiver ocorrido há mais de doze meses.

limitada na administração directa do Estado, estando apenas registado na legislação aprovada em 2005. Na administração indirecta – tanto no caso dos institutos públicos, como nas empresas públicas – nenhuma legislação inclui este mecanismo.

O último mecanismo *ex post* ponderado reporta-se à discricionariedade na definição da remuneração dos dirigentes, a qual é superior na administração indirecta. A discricionariedade na definição da remuneração dos dirigentes da administração indirecta é menor no caso da lei aprovada em 1976, que especifica a possibilidade da remuneração integrar uma componente fixa e outra variável, legalmente delimitadas na lei em função da complexidade, exigência e responsabilidade inerentes ao cargo<sup>196</sup>. Com o Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro, a remuneração dos gestores passou a ser fixada pelo Ministro do Estado, das Finanças e do Plano<sup>197</sup>, que podia também definir os prémios a atribuir em função do desempenho<sup>198</sup>, tornando a definição das componentes variável e fixa mais discricionária. O Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março estabelece, também, um processo de definição das componentes fixa e variável das remunerações dos gestores públicos, com base a distinção entre gestores executivos e não executivos, sendo que apenas os primeiros podem auferir uma componente variável, de acordo com os resultados da avaliação de desempenho<sup>199</sup>. A definição destas componentes cabe à assembleia-geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho conjunto do membro do governo responsável pela área das finanças e do membro do governo responsável pelo respectivo sector de actividade, no caso das entidades públicas empresariais<sup>200</sup>. A discricionariedade na definição da remuneração dos gestores públicos manteve-se inalterada em 2011, sendo apenas introduzido um tecto salarial, correspondente ao salário do Primeiro-ministro<sup>201</sup>. Contudo, a lei de 2011 atribui à Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública a competência de acompanhamento da definição dos critérios que determinam a fixação do vencimento mensal dos gestores públicos e a sua

---

<sup>196</sup> Ver artigo 46 do Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro.

<sup>197</sup> Ver alínea 2 do artigo 7 do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro.

<sup>198</sup> Ver alínea 7 do artigo 7 do Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro.

<sup>199</sup> Ver artigos 28 e 29 do Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março.

<sup>200</sup> Ver alínea 2 do artigo 28 do Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março.

<sup>201</sup> Ver artigo 28 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro.

aplicação<sup>202</sup>, sugerindo a existência de um mecanismo de controlo que pode reduzir a discricionariedade do governo na definição da remuneração dos gestores públicos. No caso dos institutos públicos, a lei foi variando entre a aproximação do sistema de remuneração destes dirigentes ao estatuto do pessoal dirigente da administração pública – como em 2004<sup>203</sup> e em 2012<sup>204</sup> – e a sua aproximação ao sistema definido para os gestores públicos – como em 2007<sup>205</sup>. Em 2012<sup>206</sup>, a remuneração dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos passar a estar alinhada com a dos cargos de direcção superior da administração directa do Estado<sup>207</sup>.

A legislação relativa à administração directa e indirecta do Estado não engloba todos os elementos de discricionariedade política formal ao dispor dos governos partidários. Tal como salientámos no segundo capítulo desta tese, os gabinetes ministeriais são um importante braço operativo dos governos partidários. A composição destes gabinetes é, igualmente, uma dimensão incontornável na análise dos mecanismos de discricionariedade formal, a qual será analisada na subsecção seguinte.

## Os gabinetes ministeriais

Notámos, no segundo capítulo, que uma das formas para contornar o poder da administração pública nos processos de políticas públicas tem sido o recurso a fontes alternativas de aconselhamento nos processos de políticas públicas – quer ao nível do recurso

---

<sup>202</sup> Tal como se pode ler na alínea 5 do artigo 28 do Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro, “[a] Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública acompanha a definição dos critérios que determinam a fixação do vencimento mensal dos gestores públicos e a sua aplicação”.

<sup>203</sup> Ver alínea 1 do artigo 25 do Decreto-lei 4/2004 de 15 de Janeiro.

<sup>204</sup> Ver alínea 1 do artigo 25 do Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro.

<sup>205</sup> Ver artigo 25 do Decreto-lei 105/2007 de 3 de Abril.

<sup>206</sup> Ver artigos 25 e 27 do Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro.

<sup>207</sup> Em 2012, o governo publicou uma lista de institutos públicos aos quais não seriam aplicáveis os tectos remuneratórios da administração directa. É o caso do Instituto Nacional de Estatística (INE), Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) e da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), universidades e politécnicos, hospitais e instituições públicas de solidariedade e segurança social. Gozam, ainda, de regime especial o Instituto Nacional de Medicina Legal, o Instituto Nacional de Aviação Civil, e o Infarmed. Ver notícia “Grelha salarial dos dirigentes dos institutos públicos especiais aprovada”, in *Diário Económico* (disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/grelha-salarial-dos-dirigentes-dos-institutos-publicos-especiais-aprovada\\_139839.html](http://economico.sapo.pt/noticias/grelha-salarial-dos-dirigentes-dos-institutos-publicos-especiais-aprovada_139839.html), consultado a 09 de Março de 2012).



a “*estruturas paralelas*” (Peters & Pierre, 2004, p. 5), uma tendência visível na Holanda (Meer & Raadschelders, 1999, 2007) e no Reino Unido (Sausman & Locke, 2004, 2007); quer ao nível do reforço dos gabinetes ministeriais, como ilustrado pelo caso da Bélgica (Brans & Steen, 2007). Portugal não é alheio à utilização destes mecanismos, como faremos notar nesta secção.

Ao contrário da legislação da administração directa e indirecta do Estado, analisada nas subsecções anteriores, a legislação relativa à composição dos gabinetes ministeriais admite total margem de discricionariedade em todos os mecanismos *ex ante* e *ex post*. A amplitude da margem de discricionariedade formal é apenas limitada ao nível do número total de indivíduos que podem ser seleccionados para estas estruturas. Este funciona, assim, como um importante indicador da sua importância para os governos partidários.

A nomeação de indivíduos para o desempenho de funções nos gabinetes ministeriais – chefe de gabinete<sup>208</sup>, adjuntos e assessores<sup>209</sup> e secretária pessoal<sup>210</sup> – é feita com grande margem de discricionariedade: tanto na escolha, como na cessação de funções. Para além dos elementos que pertencem à orgânica dos gabinetes ministeriais, a legislação admite – desde 1974 nos casos dos gabinetes ministeriais e desde 1978 no caso do gabinete do Primeiro-ministro – a possibilidade de nomeação de elementos para a realização de estudos e missões de carácter extraordinário, casos em que a discricionariedade na definição da duração e da remuneração é virtualmente ilimitada. As tabelas abaixo apresentam a evolução longitudinal do número máximo de lugares a preencher permitido por lei, de acordo com a categoria profissional, para os gabinetes do Primeiro-ministro e dos restantes ministros, respectivamente.

---

<sup>208</sup> Responsável pela coordenação do gabinete e pela ligação do gabinete aos serviços da administração pública dependentes.

<sup>209</sup> Os assessores e os adjuntos prestam apoio técnico especializado.

<sup>210</sup> Responsável pelo apoio administrativo.

**Tabela 5.4 – Evolução do número máximo de funcionários, por cargo, no gabinete do Primeiro-ministro**

	1974 <sup>211</sup>	1974 <sup>212</sup>	1974 <sup>213</sup>	1977 <sup>214</sup>	1978 <sup>215</sup>	1986 <sup>216</sup>	1988 <sup>217</sup>	1992 <sup>218</sup>
Chefe de Gabinete	1	1	1	1	1	1	1	1
Adjunto	1	2 <sup>219</sup>	10	10	5	8	12	15
Secretária pessoal	2	1	-	4	5	12	16	20
Assessor	-	-	-	-	5	8	10	10
Documentalistas	-	-	2	2	-	-	-	-
Tradutor/ intérprete	-	-	1 ou 2	1 ou 2	2	-	-	-
Adido de Imprensa	-	1	-	-	-	-	-	-
<i>Pessoal afecto ao além-quadro</i>								
Especialista <sup>220</sup>	-	-	-	-	Sem Limite	Sem Limite <sup>221</sup>	Sem Limite	Sem Limite
Outros colaboradores <sup>222</sup>	-	-	6 <sup>223</sup>	6	Sem Limite	Sem Limite	Sem Limite	Sem Limite
<b>Total (máx.)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>39</b>	<b>36</b>

<sup>211</sup> Até à aprovação do Decreto-lei 223/74 de 28 de Maio, o Gabinete do Presidente do Conselho de Ministros era composto por um chefe de gabinete, um adjunto militar, um adjunto diplomático e um secretário particular. Além disso, outros funcionários poderiam ser chamados ao exercício de funções e realização de estudos extraordinários, cuja duração e remuneração eram decididos discricionariamente pelo Presidente do Conselho (ver artigos 1 e 4 do Decreto-Lei 261/70 de 18 de Setembro).

<sup>212</sup> Decreto-lei 348/74 de 28 de 3 de Agosto.

<sup>213</sup> Decreto-lei 683-A/74 de 30 de Novembro.

<sup>214</sup> Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho.

<sup>215</sup> Decreto-Lei 72/78 de 13 de Abril.

<sup>216</sup> Decreto-lei 342/86 de 9 de Outubro.

<sup>217</sup> Decreto-Lei 322/88 de 23 de Setembro.

<sup>218</sup> Decreto-lei 45/92 de 4 de Abril.

<sup>219</sup> Um adjunto militar e um adjunto diplomático.

<sup>220</sup> Especialistas para a realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual.

<sup>221</sup> Por despacho do Primeiro-ministro, podem ser nomeados técnicos para a realização de estudos ou trabalhos, com a duração, termos e remuneração estabelecidos pelo Primeiro-ministro (artigo 5 do Decreto-lei 342/86 de 9 de Outubro), prerrogativa que se mantém desde o Decreto-lei 72/78 de 13 de Abril.

<sup>222</sup> Colaboradores para a prestação de apoio técnico e administrativo. Por regra, são funcionários requisitados ou destacados da Secretaria-geral da Presidência do Conselho de Ministros.

<sup>223</sup> Quatro escriturários e dois contínuos, que constituem uma secretária privativa, os quais são destacados de outros serviços (ver artigo 6 do Decreto-lei 683-A/74 de 30 de Novembro).

**Tabela 5.5 – Evolução do número máximo de funcionários, por cargo, nos gabinetes ministeriais**

<i>Cargos</i>	<i>Membro do Governo</i>	<i>1974</i> <sup>224</sup>	<i>1977</i> <sup>225</sup>	<i>1978</i> <sup>226</sup>	<i>1988</i> <sup>227</sup>
<b>Chefe de Gabinete</b>	Ministros	1	1	1	1
	Secretários de Estado	1	1	1	1
<b>Adjunto</b>	Ministros	3	3	3	5
	Secretários de Estado	2	2	2	3
	Subsecretário de Estado	1	1	1	1
<b>Secretária pessoal</b>	Ministros	2	2	2	4
	Secretários de Estado	2	2	2	2
	Subsecretário de Estado	1	1	1	1
<i>Pessoal afecto ao além-quadro</i>					
<b>Conselheiro Técnico</b> <sup>228</sup>		Sem Limite <sup>229</sup>	3	- <sup>230</sup>	Sem Limite <sup>231</sup>
<b>Especialista</b> <sup>232</sup>		Sem Limite	Sem Limite	Sem Limite	Sem Limite
<b>Total (máx.)</b>	<i>Ministros</i>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>10</b>
	<i>Secretários de Estado</i>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
	<i>Subsecretário de Estado</i>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

O número máximo de admissões permitidas por lei tem seguido uma tendência ascendente, quer no caso da orgânica do gabinete do Primeiro-ministro, quer no caso dos restantes membros do governo, particularmente se atendermos ao número ilimitado de nomeações que podem ocorrer para cargos fora da orgânica dos gabinetes, com a única excepção a verificar-se em 1978. A legislação aprovada nesse ano reduz o número total de elementos que podem ser recrutados para as posições do quadro do gabinete do Primeiro-ministro e dos restantes gabinetes ministeriais. Ainda assim, apesar de limitar os elementos do

<sup>224</sup> Decreto-lei 785/74 de 31 de Dezembro.

<sup>225</sup> Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho.

<sup>226</sup> Decreto-lei 332/78 de 14 de Novembro.

<sup>227</sup> Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho.

<sup>228</sup> Para assuntos interdepartamentais, previamente definidos em Resolução do Conselho de Ministros, podem ser nomeados conselheiros técnicos, os quais são equiparados a adjuntos.

<sup>229</sup> O artigo 5 do Decreto-lei 785/74 de 31 de Dezembro admite, ainda, destacar para o seu gabinete funcionários dos serviços do seu Ministério, para apoio técnico.

<sup>230</sup> O Decreto-lei 332/78 de 14 de Novembro entendia injustificado o recurso à contratação de pessoal além-quadro a título eventual, dado que era possível o destacamento de funcionários da Secretaria de Estado para apoio técnico e administrativo.

<sup>231</sup> O artigo 2 do Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho admite a nomeação de conselheiros técnicos, que seriam equiparados a adjuntos.

<sup>232</sup> Podem ser nomeados especialistas para prestar colaboração nos gabinetes dos membros do governo, para realização de estudos, trabalhos ou missões de carácter eventual ou extraordinário.

quadro, os dois diplomas legais aprovados nesse ano mantiveram aberta a possibilidade de recrutamento além-quadro.

A legislação admite a possibilidade de nomeação de elementos para posições fora do quadro<sup>233</sup> e, a partir de 1978, a discricionariedade nestas nomeações é ilimitada. De facto, a legislação existente não determina o número máximo de indivíduos que podem ser nomeados, nem áreas de recrutamento ou habilitações académicas. Além disso, alguns diplomas permitiam a nomeação de indivíduos para os gabinetes, cujas funções poderiam sobrepor-se. É o caso do Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho, que admitia a possibilidade de nomear até ao máximo de três técnicos a título eventual<sup>234</sup>, sendo, ainda, possível destacar funcionários da secretaria-geral do ministério para apoio burocrático e administrativo<sup>235</sup>. O diploma aprovado no ano seguinte reconhece esta duplicação, reduzindo esta amplitude de possibilidade de nomeação de pessoal<sup>236</sup>.

A margem de discricionariedade no recrutamento de funcionários para além do quadro para a realização de estudos técnicos e de carácter extraordinário é paradigmática. Com efeito, apesar de se tratarem de funções que devem ser exercidas de forma temporária, os dados existentes sugerem que entre Janeiro de 2003 e Dezembro de 2005, 81 por cento dos especialistas nomeados mantiveram-se em funções do princípio até ao final do mandato do governo, o que denuncia a hipótese de que esta abertura de discricionariedade permita contornar os limites fixados por lei para o número de funcionários no quadro (Tribunal de Contas, 2007).

Esta secção permite, assim, verificar um esforço dos governos partidários para reforçar a composição de um núcleo de funcionários que colaboram directamente com o elenco

---

<sup>233</sup> Para estes cargos, os ministros podem optar pela requisição, ou destacamento. O destacamento é uma forma de exercício de funções a título transitório, em serviço ou organismo diferente daquele a que pertence o funcionário ou agente, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço do destino no caso da requisição, e pelo serviço de origem, no caso do destacamento, conforme descrito no artigo 27 do Decreto-lei n.º 427/89 de 7 de Dezembro.

<sup>234</sup> Ver artigo 5 do Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho.

<sup>235</sup> Ver artigo 9 do Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho.

<sup>236</sup> No Preâmbulo do Decreto-lei 332/78 de 14 de Novembro pode ler-se que “não se justifica o recurso à contratação de pessoal além do quadro ou a título eventual previsto no artigo 5 do Decreto-lei 267/77 de 2 de Julho, uma vez que o artigo 9º do mesmo diploma possibilita o destacamento de funcionários para o apoio técnico e administrativo dos gabinetes”.

ministerial, e cuja discricionariedade na selecção foi, desde logo, ilimitada em termos de critérios de escolha e âmbito de recrutamento.

Note-se, ainda, que esta amplitude foi definida nos primeiros anos do período democrático, com a maioria da legislação a ter sido aprovada antes da década de 1990. Dos 12 diplomas analisados, apenas um foi aprovado após 1990, num claro contraste com o volume de diplomas aprovados relativamente aos processos de recrutamento da estrutura administrativa directa e indirecta do Estado após essa data. Com efeito, dos catorze diplomas analisados (incluindo os diplomas da administração directa e indirecta), dez foram aprovados após 1990.

Estas diferenças não são negligenciáveis. Tal como salientámos no terceiro capítulo, o poder e a influência que a administração pública assumiu durante o Estado Novo foi um dos legados mais difíceis de gerir pela nova elite política. Incapazes de substituir a totalidade da elite dirigente (Carmo, 1987) – apesar do programa de saneamentos – os partidos no governo parecem ter optado por reforçar o quadro legal dos gabinetes que operam na “sombra do ministro” e cujos critérios de escolha são amplamente discricionários. Este núcleo da confiança do ministro permitiu não apenas contornar a desconfiança relativamente às estruturas da administração pública, cujo poder herdado não se coadunava com os esforços de reorientação política da nova elite, mas também assegurar a “transição e execução das decisões do governo”<sup>237</sup> e coadjuvar o membro do governo no exercício das suas funções<sup>238</sup>.

A discricionariedade política formal ao nível da composição dos gabinetes ministeriais é, assim, consideravelmente diferente daquela identificada na administração directa e indirecta do Estado, que apresenta uma variabilidade considerável ao longo do período democrático. Na secção seguinte, apresentamos a quantificação dos mecanismos *ex ante* e *ex post* da administração directa e indirecta.

---

<sup>237</sup> Preâmbulo do Decreto-lei 785/74 de 31 de Dezembro.

<sup>238</sup> Preâmbulo do Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho.

## O índice composto de discricionariedade legal em Portugal

Tendo procedido à análise descritiva da evolução legal dos mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação, apresentamos de seguida a análise quantificada dos indicadores de discricionariedade que descrevemos anteriormente. Com base nesta quantificação, podemos estimar um índice de discricionariedade global para cada diploma legal analisado. Estes valores são apresentados na Tabela 5.6.

Cada indicador foi quantificado de acordo com o que foi definido nas Tabelas 5.1 e 5.2. Codificámos cada indicador através do método de *checklist*. Este é o método utilizado em outros estudos que analisam a legislação (ver, por exemplo, McGregor, 1994; 1996, sobre medição dos poderes presidenciais através da análise dos poderes inscritos na constituição). Este método converte a análise dos indicadores seleccionados na legislação em variáveis categóricas, com a atribuição de um valor mais elevado nos casos em que se verifica existir maior discricionariedade e a atribuição de valores mais baixos se existirem mais limitações à discricionariedade dos governos partidários.

O método utilizado encerra uma importante limitação, que se reporta ao facto de se tratar de um método insensível ao diferente relevo dos indicadores. Tal como salientámos anteriormente, a literatura existente não pondera diferentes pesos para estas dimensões. Desta forma, os valores atribuídos a cada indicador variam entre 0 e 1, sendo que a todos os indicadores foi atribuído o mesmo peso. O valor máximo do índice de discricionariedade seria de 10 pontos, sendo que seis valores são referentes aos mecanismos *ex ante* e os restantes quatro valores reportar-se-iam aos mecanismos *ex post*. Assim, o índice de discricionariedade política formal pondera os diferentes mecanismos de forma cumulativa, atribuindo, por isso, um peso maior aos mecanismos *ex ante* do que aos mecanismos *ex post*. Desta forma, o índice permite reflectir a própria saliência que a legislação atribui aos diferentes mecanismos, uma vez que os mecanismos de escrutínio prévio dos candidatos, com vista à minimização dos problemas de selecção adversa, adquirem maior relevo.

O valor do índice de discricionariedade é ponderado em função do valor máximo que cada diploma poderia registar. Por exemplo, consideremos um diploma que obtenha a pontuação de sete valores. O seu índice de discricionariedade equivale a 0,7 [7/10]. Este índice

pode, assim, variar entre 0 e 1, com os valores mais baixos a reflectirem menores oportunidades de controlo por parte dos governos partidários e, inversamente, os valores mais elevados a indicarem maiores oportunidades de controlo da estrutura dirigente. Esta forma de ponderação do índice permitirá comparar o índice de discricionabilidade política formal com um índice de recurso à patronagem, ponderado por Kopecký, et al. (2012). Esta comparação será efectuada no capítulo seguinte.

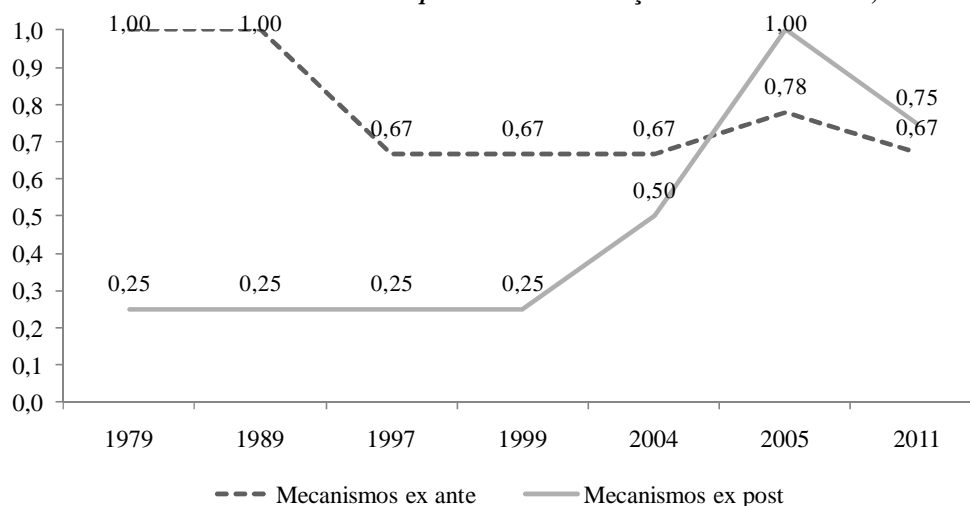
Tabela 5.6 – Dimensões da legislação e análise longitudinal, Portugal (1974-2011)

		<i>Mand.</i>	<i>Recrut. externos</i>	<i>Formação específica</i>	<i>Concurso</i>	<i>Controlo Indep.</i>	<i>Período eleitoral</i>	<i>Total Ex ante</i>	<i>Monit. ex-post</i>	<i>Demissão Discric.</i>	<i>Mudança c/ gov.</i>	<i>Remuner.</i>	<i>Total Ex post</i>	<i>TOTAL</i>
Administração Directa do Estado														
1979	DL 191-F/79	1	1	1	1	1	1	1,00	0	1	0	0	0,25	0,70
1989	DL 323/89	1	1	1	1	1	1	1,00	0	1	0	0	0,25	0,70
1997	Lei 13/97	1	0,5	1	0,5	0	1	0,67	0	1	0	0	0,25	0,50
1999	Lei 49/99	1	0,5	1	0,5	0	1	0,67	0	1	0	0	0,25	0,50
2004	Lei 2/2004	1	0,5	0	1	1	0	0,58	1	1	0	0	0,5	0,55
2005	Lei 51/2005	1	1	1	0,5	1	0	0,75	1	1	1	1	1	0,85
2011	Lei 64/2011	1	1	1	0	0	1	0,67	1	1	0	1	0,75	0,70
Média								0,76	Média				0,46	0,64
Administração Indirecta do Estado - Institutos Públicos														
1976	DL 831/76	1	1	0	1	0	1	0,67	1	0	0	1	0,5	0,60
2004	Lei 3/2004	1	1	1	1	1	0	0,83	1	1	0	1	0,75	0,80
2007	DL 105/2007	1	1	1	1	1	0	0,83	1	1	0	1	0,75	0,80
2012	DL 5/2012	1	1	1	0	0	1	0,67	1	1	0	0	0,5	0,50
Administração Indirecta do Estado - Empresas Públicas														
1976	DL 831/76	1	1	0	1	0	1	0,67	1	0	0	1	0,5	0,60
1982	DL 464/82	1	1	1	1	1	1	1,00	1	1	0	1	0,75	0,90
2007	DL 71/2007	1	1	1	1	1	0	0,83	1	1	0	1	0,75	0,80
2012	DL 8/2012	1	1	1	1	0	0	0,67	1	1	0	1	0,75	0,70
Média								0,77	Média				0,66	0,71



No Gráfico 5.1 apresentamos a evolução dos mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* considerados na legislação relativa à nomeação na administração directa do Estado.

**Gráfico 5.1 – Mecanismos *ex ante* e *ex post* na Administração directa do Estado, 1979-2011**

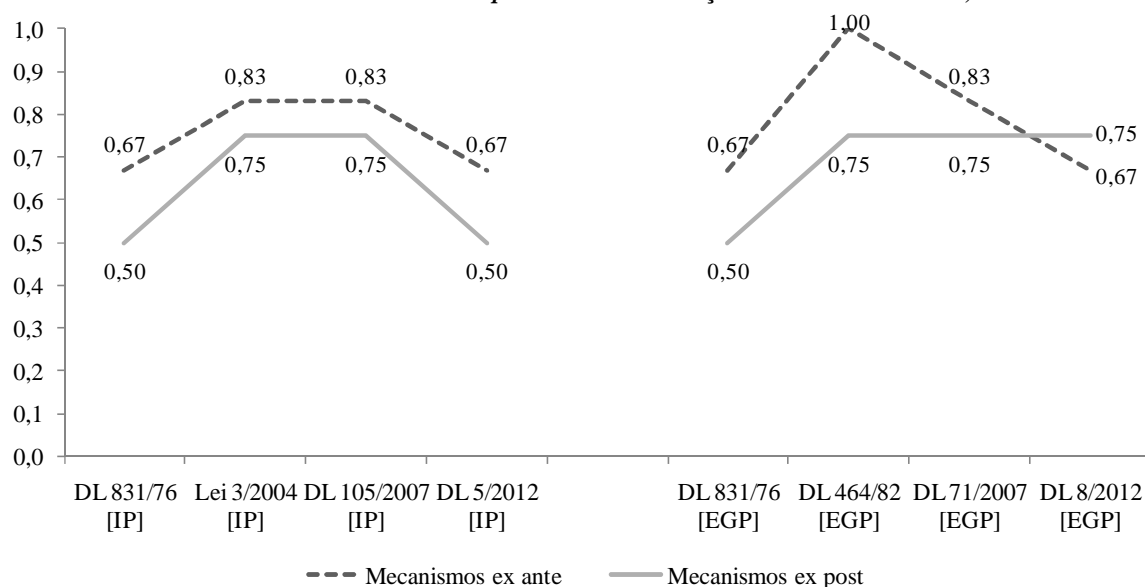


Tal como é possível verificar, regista-se uma tendência para a definição de mecanismos *ex ante* em detrimento dos mecanismos *ex post*, que apenas se inverte em 2005. É no diploma aprovado em 2005 que é introduzida a Carta de Missão, que constitui a base da avaliação do desempenho dos dirigentes de topo e, adicionalmente, é o único diploma que assume claramente a necessidade de exoneração dos cargos dirigentes no caso de mudança de governo. Assim, os dois diplomas legais mais recentes – de 2005 e de 2011 – atribuem maior saliência aos mecanismos *ex post*. Apesar disso, a média dos mecanismos *ex ante* (0,76) é consideravelmente superior à média dos mecanismos *ex post* (0,46), para o período em análise. Tal reflecte a importância atribuída, em geral, à definição de mecanismos que permitam minimizar os riscos de selecção adversa.

Os mecanismos *ex ante* são, igualmente, dominantes na legislação sobre o recrutamento de dirigentes para a administração indirecta do Estado. No Gráfico 5.2 apresentamos o valor da ponderação relativa aos mecanismos *ex ante* e *ex post* em cada diploma legal dos institutos públicos e sector empresarial do Estado. No caso dos institutos públicos, a legislação define sempre mais mecanismos *ex ante* do que *ex post*, embora a diferença seja menor nos diplomas

de 2004 e de 2007. A legislação relativa ao estatuto do gestor público confirma, também, a preferência pela definição legal de mecanismos que permitam maior discricionariedade no escrutínio prévio dos indivíduos a nomear, em detrimento da utilização dos mecanismos de controlo que possam ser aplicados após a nomeação. Esta tendência é apenas invertida na legislação de 2012, quando os mecanismos *ex post* se tornam mais salientes.

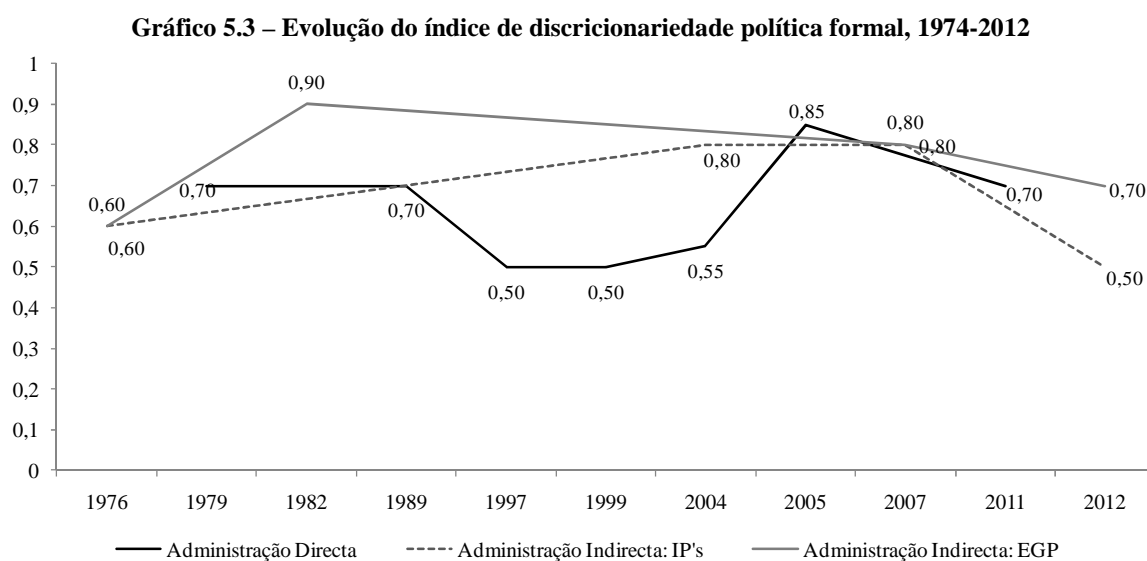
**Gráfico 5.2 – Mecanismos *ex ante* e *ex post* na Administração indirecta do Estado, 1974-2012**



Apesar de se considerar que a criação de organizações (semi)autónomas, que assumem a responsabilidade pela implementação de políticas públicas, é um incontornável desafio aos governos partidários – uma vez que tendem a acentuar a influência da máquina administrativa no processo de políticas públicas em detrimento da influência partidária (Mair, 2008) – a realidade é que a legislação aponta para a existência de mecanismos que asseguram aos governos partidários um poder considerável sobre a escolha da estrutura dirigente. Com efeito, no caso da administração indirecta a média do índice dos mecanismos *ex ante* ou *ex post* é superior aos valores registados na administração directa, tal como se pode confirmar na Tabela 5.6.

Conforme anotámos no segundo capítulo, a “política de despolitização” (Burnham, 2001) envolveu a atribuição de poderes discricionários de gestão aos dirigentes destas organizações (Hood, 1991; Bryner, 2003; Peters, 1981). Contudo, tal como podemos verificar através dos gráficos anteriores, os governos partidários não deixam de garantir a existência de mecanismos que visam assegurar a obtenção dos resultados delineados pelos governos partidários. Assim, os resultados sugerem que os governos partidários tentam superar a pressão *centrífuga* da política da despolitização através da definição de legislação que admite maior amplitude aos líderes políticos na nomeação das estruturas dirigentes.

Os dados apresentados até aqui procedem à distinção da discricionariedade ao nível dos mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação. No Gráfico 5.3, apresentamos os valores totais do índice de discricionariedade para cada diploma da administração directa e indirecta.



Tal como pode ser confirmado, o índice de discricionariedade política é superior na administração indirecta, particularmente ao nível da selecção dos gestores públicos. A discricionariedade formal na selecção da cúpula dirigente dos institutos públicos e das empresas públicas iniciou uma tendência mais restritiva a partir de 2007. A persistência de regras que admitem maior discricionariedade política nos casos da administração indirecta do Estado, particularmente ao nível da selecção dos gestores públicos, sugere que os partidos no

governo não estão dispostos a limitar o seu acesso a todas as arenas da administração do Estado, particularmente num contexto do alargamento das instituições da administração indirecta. A legislação da década de 1990 permite ilustrar esta afirmação. Durante o primeiro governo de Guterres, assiste-se a duas tendências: por um lado, a redução da discricionariedade na nomeação para as estruturas da administração directa; e, por outro, a manutenção do elevado grau de discricionariedade na administração indirecta, numa altura marcada por um acentuado crescimento do número de institutos públicos (de 173 em 1990 para 328 no final da década), como já tivemos ocasião de salientar.

A análise da evolução do índice de discricionariedade política aponta, ainda, para três importantes dimensões: a manutenção da considerável discricionariedade política permitida pela legislação apesar das mudanças registadas; a difícil institucionalização de mecanismos que promovam a profissionalização da administração pública; e a existência de índices de discricionariedade mais limitados durante governos minoritários.

Em primeiro lugar, a densidade de diplomas legais – particularmente ao nível da administração directa, onde é mais acelerada a tendência para a substituição do enquadramento legal – não corresponde a uma *efectiva* restrição da discricionariedade política formal. Com efeito, a variação no valor do índice ponderado para cada diploma legal não é muito acentuada, excepto nos casos dos diplomas aprovados durante os mandatos minoritários de António Guterres (lei de 1997 e de 1999) e o diploma aprovado em 2004. Cada novo diploma, embora limite a discricionariedade política em alguns indicadores específicos, tende a permitir o seu alargamento em outros. Tal sugere que os governos partidários não estão dispostos a ceder o seu poder discricionário sobre as estruturas administrativas, embora possam limitá-lo em determinadas dimensões, particularmente quando se tiver tratado de um assunto saliente nas campanhas eleitorais.

Os governos partidários asseguram, assim, a definição legal de instrumentos de discricionariedade política que lhes permita controlar as estruturas dirigentes, tal como definido na *H6*. Algumas medidas que limitam a discricionariedade do governo parecem resultar de promessas eleitorais. Atentemos, por exemplo, na legislação que introduz a obrigatoriedade de realização de concursos, em 1997; em 1999 e em 2011, acompanhados da

existência de entidades independentes para conduzir e fiscalizar o processo de selecção das estruturas dirigentes.

A primeira parece ser o reflexo da campanha eleitoral do Partido Socialista em 1995, centrada no aproveitamento político do desgaste dos dez anos do governo de Cavaco Silva e da percepção quanto a uma invasão “laranja do Estado”. A frase “no jobs for the boys” lançada a Fernando Nogueira num debate televisivo demarcou o PS do anterior governo<sup>239</sup>. A mesma frase proferida na primeira reunião da direcção do Partido Socialista depois da vitória nas legislativas de 1995 pretendia “calmar o apetite do aparelho socialista, afastado há dez anos do poder”<sup>240</sup>.

A introdução de concursos para todos os níveis hierárquicos em 2011 reflecte, também, compromissos eleitorais. No programa eleitoral do Partido Social Democrata pode ler-se

O PSD compromete-se, também, a despartidarizar o aparelho do Estado que os governos do PS levaram ao extremo. Neste âmbito, o PSD compromete-se a fazer aprovar legislação que estabeleça em Portugal, para os altos cargos dirigentes da administração Pública, um sistema independente de recrutamento e selecção à semelhança do modelo inglês. (Programa do Partido Social Democrata, 2011, p. 68)

Este processo seria feito através de um processo “transparente e baseado em avaliação externa” e com vista à “redução do número de cargos de direcção e administração e de dirigentes intermédios” (Programa do Partido Social Democrata, 2011, p. 69).

O exemplo da lei de 2005 deve, igualmente ser considerado. Com efeito, no programa eleitoral do Partido Socialista constava a necessidade de alterar as regras de recrutamento<sup>241</sup>. Contudo, apesar de ter limitado a legislação no indicador específico relativo aos concursos, aumentou a discricionariedade política em outras dimensões, particularmente ao nível dos mecanismos *ex post* à nomeação.

---

<sup>239</sup> António Guterres arrasou Fernando Nogueira com a frase ‘no jobs for the boys’” *Jornal I*, de 11 de Julho de 2011 (disponível em <http://www1.ionline.pt/conteudo/135913-antonio-guterres-arrasou-fernando-nogueira-com-frase-no-jobs-for-the-boys>, consultado a 23 de Agosto de 2011).

<sup>240</sup> “Três décadas de boycracia. Em Portugal nunca faltaram jobs”, in *Jornal I*, de 22 de Janeiro de 2011 (disponível em <http://www1.ionline.pt/conteudo/99890-tres-decadas-boycracia-em-portugal-nunca-faltaram-jobs>, consultado a 13 de Março de 2011).

<sup>241</sup> No programa eleitoral do Partido Socialista pode ler-se que, para assegurar a qualificação dos recursos humanos da administração pública, o PS iria “acordar, a nível parlamentar, a definição dos cargos dirigentes de nomeação e sua vinculação ou autonomia em relação às mudanças eleitorais” (Programa do Partido Socialista, 2005, p. 42).

Desta forma, a restrição da discricionariedade em dimensões específicas permite aos partidos no governo enviarem sinais ao eleitorado e aos partidos da oposição de que a selecção da cúpula dirigente será feita de acordo com os princípios de profissionalização e imparcialidade. Contudo, como fizemos notar acima, a sua disponibilidade para limitar a sua discricionariedade política para este efeito é limitada aos cargos dirigentes da administração directa, enquanto se mantém um enquadramento legal mais aberto nos institutos públicos e nas empresas públicas.

Em segundo lugar, o ritmo acelerado das mudanças, sem que isso se converta num quadro legal mais restritivo, sugere que as mudanças não são produto de uma estratégia para o sector administrativo, tratando-se, antes de estratégias mais casuísticas, uma conclusão que pode ser reforçada pelas alterações no enquadramento legal de acordo com a alternância governativa. O quadro legal torna-se, assim, incoerente e disperso, não havendo um conjunto de regras que se aplique de modo uniforme a toda a máquina administrativa do Estado.

A coincidência entre a revisão do enquadramento legal e a alternância de partido no governo dificulta, ainda, a institucionalização de mecanismos que possam promover a profissionalização da administração pública. Com efeito, a sua institucionalização requereria a sua estabilidade durante um período de tempo considerável (Peters, 2005, p. 18), o que não se verifica, sobretudo na legislação relativa à cúpula da estrutura administrativa da administração directa<sup>242</sup>. Pelo contrário, a introdução de entidades responsáveis pela fiscalização e escrutínio dos candidatos, ou a obrigatoriedade de realização de concursos (particularmente ao nível da estrutura intermédia) surgem de forma intermitente e de curta duração, impedindo a estabilização de critérios que promovam a profissionalização da administração pública.

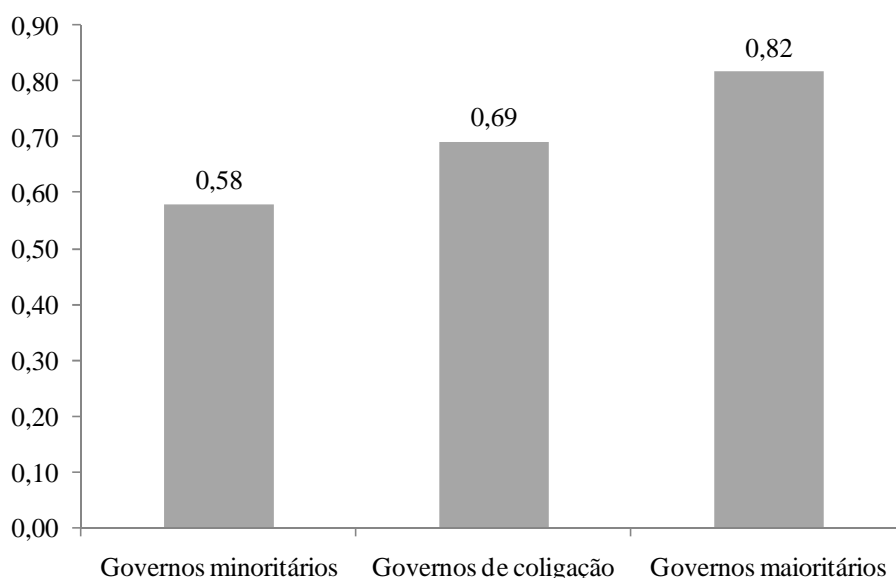
Em terceiro lugar, a análise do valor médio do índice de discricionariedade dos diplomas aprovados durante governos minoritários, majoritários e de coligação, apresentado no Gráfico 5.4, aponta para a maior dificuldade dos governos minoritários em aprovar legislação que admita maior amplitude legal. Assim, o índice de discricionariedade confirma a expectativa teórica apontada em outros estudos quanto à maior fragilidade dos governos minoritários no

---

<sup>242</sup> Apenas uma lei teve uma duração superior a dez anos (o Decreto-lei 191-F/79) e alguns dos diplomas analisados mantiveram-se em vigor apenas durante alguns meses, como a Lei 2/2004.

processo de políticas públicas (Blondel, 1995, p. 130; Johnson, 1975, p.87), uma vez que tendem a estar mais expostos ao controlo dos restantes partidos da oposição, algo que será desenvolvido na secção seguinte. Os governos maioritários, pelo contrário, apresentam o valor médio mais elevado, um reflexo da sua maior capacidade de definição legal.

**Gráfico 5.4 – Valor médio do índice de discricionariade, por forma de governo**



Estes dados apontam, também, para a importância dos partidos da oposição na definição do enquadramento legal, que será analisada na secção seguinte.

### **Os partidos da oposição e a discricionariade política**

*[W]hile any one party may regard this regulatory context as an exogenous factor to which it must adapt, it is the party as a whole, or at least as a majority, which have usually devised and determined the character of these regulations. (Mair & Katz, 1995, p. 11)*

Nas secções anteriores analisámos a evolução dos dez mecanismos que compõem o índice de discricionariade. Notámos como a introdução de mecanismos mais restritivos pode reflectir a saliência do tema durante as campanhas eleitorais que antecederam as alterações

legislativas. Contudo, não deve ser desconsiderado o papel dos partidos da oposição na definição de mecanismos que tendem a reduzir a discricionariedade política formal dos partidos no governo, tal como tem sido evidenciado por outros estudos (Grzymala-Busse, 2006; Vachudova, 2005, p. 14).

Para considerarmos o papel dos partidos da oposição na definição do enquadramento legal, analisamos, nesta secção, as diferentes propostas de lei dos partidos no governo e dos partidos da oposição. Estes documentos podem ilustrar a existência de divergências relativamente a dimensões específicas da legislação. A análise dos debates parlamentares é, também, um importante instrumento para compreender a posição dos partidos políticos, particularmente quando estes não apresentam propostas formais de revisão da legislação.

Na Tabela 5.7 apresentamos a legislação aprovada relativamente ao processo de nomeações para a cúpula da estrutura dirigente da administração directa do Estado. Estas leis foram debatidas no parlamento – e não em Conselho de Ministros, como a legislação para a administração indirecta do Estado – o que permite analisar as preferências do governo e dos restantes partidos com representação parlamentar, quer através da análise dos seus projectos de lei, quer através da análise da sua posição relativamente às diferentes dimensões, expressa nos debates da generalidade. Na tabela apresentamos a posição do governo em relação às dimensões assinaladas e indicamos a posição dos restantes partidos relativamente à proposta do governo. Na última coluna, consideramos o diploma final aprovado e verificamos se a legislação corresponde à posição do governo ou se a preferência dos partidos da oposição foi aceite no diploma final. Para cada lei em análise, apresentamos os resultados da votação final. As fontes específicas de cada campo apresentado nesta Tabela podem ser consultadas no Anexo 3.

Nesta tabela, os casos assinalados com *[-]* indicam que o partido da oposição apresentou um projecto de lei mais restritivo, que se reflecte em propostas que pretendem fechar a discricionariedade política formal; os casos assinalados com *[+]* indicam que o partido apresentou um projecto de lei com uma posição similar à do governo; os casos destacados com *[+\*]* ou *[-\*]* indicam, respectivamente, que o partido apresenta uma posição similar à do governo ou apresenta uma preferência mais restritiva do que a proposta do governo sem ter



apresentado formalmente um projecto de lei alternativo. Nestes casos, a posição do partido foi determinada com base na análise dos discursos dos seus deputados no debate da generalidade da lei. Os casos assinalados com [Ø] indicam que o partido ou o governo não apresentaram qualquer proposta em relação a determinada dimensão específica. Na coluna relativa à “proposta final aprovada” indicamos com [#(*governo*)] os casos em que a solução legal é mais próxima da preferência do governo ou indicamos com [#(*nome do partido*)] os casos em que a versão final da legislação se aproxima da preferência de outros partidos.

**Tabela 5.7 – Propostas de alteração legislativa, por partido e votação final global de cada diploma**

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Proposta do governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	<i>Proposta final aprovada</i>
<b>Lei 13/97</b> (Governo PS minoritário)	<b>Concursos</b>	Concurso para cargos de direcção intermédia [alargado regime de excepções]	--	[-]	[-]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)] [# (PSD/ CDS)]
	<b>Externos</b>	Externos para estrutura intermédia e superior	--	[-]	[-]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)] [# (PSD/ CDS)]
	<b>Comissão externa</b>	Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos; Criação de COA	--	[+]	[Ø]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)] [# (PSD)]
	<b>Transparência</b>	[Ø]	--	[Ø]	[-]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (CDS)]
	<b>Votação final</b>		<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>n.a.</i>	<i>A Favor</i>	
<b>Lei 49/99</b> (Governo PS minoritário)	<b>Concursos</b>	Concurso para cargos de direcção intermédia [alargado regime de excepções]	--	[-*]	[-*]	[-*]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Externos</b>	Externos <i>apenas</i> para cargos de direcção superior	--	[Ø]	[-*]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Comissão externa</b>	Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos; Criação de COA	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Formação Profissional</b>	Formação profissional não constitui requisito de nomeação, mas pode ser condição de preferência	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Votação final</b>		<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>Abstenção</i>	<i>n.a.</i>	<i>Abstenção</i>	
<b>Lei 2/2004</b> (Governo coligação PSD/CDS)	<b>Concursos</b>	Livre nomeação para todos os níveis hierárquicos	[-]	--	--	[-*]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Externos</b>	Recrutamento de externos <i>apenas</i> para estrutura superior	[+]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)] [#(PS)]
	<b>Transparência</b>	Publicação em DR das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia	[+]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)] [#(PS)]
	<b>Comissão externa</b>	Eliminação da COA	[+]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)] [#(PS)]
	<b>Monitorização ex post</b>	Introdução de mecanismos de avaliação de desempenho	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Limites temporais</b>	Proibição de nomeações entre convocação de eleições e nomeação de novo governo <i>apenas</i> para cargos de direcção superior	[+]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)] [#(PS)]
	<b>Formação Profissional</b>	Formação profissional constitui requisito de nomeação <i>apenas</i> para estrutura intermédia	[-]	--	--	[-*]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<b>Votação final</b>		<i>Contra</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	
<b>5</b> (Go ver no PS)	<b>Concursos</b>	Para cargos de direcção intermédia	--	[-*]	[+]	[-*]	[Ø]	[-*]	[# (governo)] [# (CDS-PP)]

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Proposta do governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	<i>Proposta final aprovada</i>
	<i>Externos</i>	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e intermédia	--	[Ø]	[+]	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Mudança com o governo</i>	Mudança automática das estruturas de direcção superior	--	[Ø]	[+]	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Comissão externa</i>	Júri de selecção dos cargos intermédios	--	[Ø]	[-]	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Monitorização ex post</i>	Introdução da “Carta de Missão”	--	[Ø]	[Ø]	[-*]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Limites temporais</i>	Proibição de nomeações entre convocação de eleições e nomeação de novo governo <i>apenas</i> para cargos de direcção superior	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[-]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Transparência</i>	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[-]	[Ø]	[# (governo)] [# (BE)]
	<i>Formação Profissional</i>	Formação obrigatória para todos os níveis hierárquicos, embora não seja critério de selecção	--	[Ø]	[Ø]	[-*]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Votação final</i>		<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	
<b>Lei 64/2011</b> (Governo coligação PSD/CDS)	<i>Concursos</i>	Concursos para todos os níveis hierárquicos	[-*]	--	--	[-*]	[-*]	[+*]	[# (governo)]
	<i>Externos</i>	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e estrutura intermédia (neste caso apenas quando os concursos ficam desertos)	[Ø]	--	--	[-*]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Mudança com o governo</i>	Elimina esta prerrogativa	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Comissão externa</i>	Criação de CRSAP e Comissão de Fiscalização	[-*]	--	--	[-*]	[-*]	[-*]	[# (governo)] [# (BE)] [# (PS)]
	<i>Monitorização ex post</i>	Mantém a “Carta de Missão”	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Limites temporais</i>	Elimina limites temporais	[-*]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Transparência</i>	Publicação em DR <i>apenas</i> no caso das nomeações para cargos de direcção superior	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Formação Profissional</i>	Formação obrigatória para todos os níveis hierárquicos, embora não seja critério de selecção	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	[# (governo)]
	<i>Votação final</i>		<i>Contra</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>Abstenção</i>	<i>Contra</i>	<i>Abstenção</i>	

**Notas:** COA – Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos; AP – Administração Pública; CRSAP - Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública; DR – Diário da República; *n.a.*: não aplicável

Como se pode confirmar, as divergências entre os diferentes governos e o principal partido da oposição ocorrem sobretudo em torno de duas dimensões: o recrutamento de indivíduos não vinculados à administração pública; e a introdução do mecanismo de concursos para a selecção da cúpula dirigente.

Em relação à possibilidade de recrutamento de externos, notámos, em secções anteriores, que a legislação da administração directa admitiu o recrutamento de externos para todos os níveis hierárquicos até 1997. A legislação aprovada nesse ano, que introduziu a obrigatoriedade de realização de concurso, deixou de admitir o recrutamento de externos para cargos de direcção intermédia. Esta foi uma proposta do CDS<sup>243</sup> e do PSD<sup>244</sup>, que consideravam que o recrutamento para cargos intermédios deveria ser feito de entre titulares de cargos na administração pública<sup>245</sup>. Para o CDS, esta era uma forma de assegurar “continuidade positiva na gestão da administração do Estado” e de eliminar a possibilidade do “método de preenchimento destes cargos [ser] confundível com clientelismo político”, tal como se pode ler no preâmbulo do seu projecto de lei. A posição destes dois partidos era mais restritiva do que aquela proposta pelo partido no governo, que pretendia que esta possibilidade de recrutamento de externos fosse aberta para todos os níveis hierárquicos<sup>246</sup>. O diploma final incluiria a posição dos partidos da oposição, possibilitando assim, a maioria necessária para a aprovação desta lei, o que é congruente com o que delineámos anteriormente relativamente aos governos minoritários.

Quando o governo socialista, em 1999, propôs uma nova revisão ao estatuto dos dirigentes da administração pública, manteve a limitação imposta pela lei de 1997. Assim, manteve a possibilidade de abertura do recrutamento de externos apenas para cargos de

---

<sup>243</sup> Ver o Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1 de 7 de Março de 1996, p. 466).

<sup>244</sup> Ver Projecto de Lei nº 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A, nº 27/VII/1 de 26 de Maio de 1996)

<sup>245</sup> O recrutamento de externos seria possível apenas nos casos em que o recrutamento interno não fosse possível. Por exemplo, se devido à especificidade de funções, não se encontrassem na administração pública, indivíduos com competência para o desempenho destes cargos, o recrutamento de externos seria possível e implicaria a publicação do *curriculum vitae* do nomeado. Ver alínea 3 do artigo 3 do Projecto de lei 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1 de 7 de Março de 1996, p. 466).

<sup>246</sup> Ver alínea b) do artigo 5 da Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1, de 2 de Maio de 1996, p. 664).

direcção superior, o que veio a ser consagrado legalmente<sup>247</sup>. Ao contrário do PSD, que não apresentou qualquer proposta em relação a esta dimensão, o CDS considerou que o recrutamento deveria ser interno para todos os níveis hierárquicos, tal como defendido por Maria José Nogueira Pinto (CDS-PP), na discussão na generalidade<sup>248</sup>:

*acredito que os dirigentes da função pública devem sair da função pública. E se não saem, como desejaríamos, eventualmente é porque não estão preparados, nem devidamente qualificados, porque a administração pública se complexizou e a preparação dos técnicos não acompanhou essa complexidade.*

A possibilidade de recrutamento de externos não voltou a gerar dissonância entre os partidos no governo e na oposição a partir desta altura. Em 2004, a posição do então governo PSD/CDS era idêntica à do Partido Socialista<sup>249</sup>; em 2005, quando a discricionariedade política na escolha da estrutura intermédia voltou a ser alargada, não se registaram divergências nas diferentes propostas de alteração ao enquadramento em vigor<sup>250</sup>; e, em 2011, apenas o PCP demonstrou ser desfavorável ao recrutamento de externos, com o deputado Jorge Machado (PCP)<sup>251</sup> a considerar que:

*não se percebe a ânsia de abrir as portas a candidatos sem vínculo à Administração Pública, quando existem pessoas capazes e competentes para desempenhar as funções dentro dos serviços.*

O segundo mecanismo que mais divergências provocou entre o governo e os partidos da oposição reporta-se à introdução do procedimento concursal. À semelhança do mecanismo analisado anteriormente, este foi introduzido na lei aprovada em 1997. Todas as propostas de revisão do estatuto do pessoal dirigente da administração pública – do governo, do PSD e do CDS – consideravam a necessidade de definir mecanismos legais que implicassem a redução

---

<sup>247</sup> Nenhum dos partidos da oposição propôs qualquer Projecto de lei para alterar a Lei 13/1997, embora se tenham oposto a medidas específicas no debate da generalidade, tal como salientaremos em secções posteriores.

<sup>248</sup> Discussão na generalidade (Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998, p. 21).

<sup>249</sup> Ver artigos 3 e 4 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003).

<sup>250</sup> A proposta do CDS permitia, igualmente, o recurso a externos, tal como apresentado no Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005) e a Proposta do Bloco de Esquerda é omissa relativamente a esta questão (Projecto de Lei 32/X, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005).

<sup>251</sup> Discussão na generalidade (Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 46).

da discricionariedade política, através da introdução de concursos, embora existissem divergências quanto aos níveis hierárquicos que seriam obrigatoriamente recrutados através do concurso. O CDS<sup>252</sup> e o PSD<sup>253</sup> pretendiam alargar o procedimento do concurso a todos os níveis hierárquicos. Por sua vez, o governo socialista entendia que “desburocratizar, despartidarizar, desgovernamentalizar a Administração Pública” passaria pela realização de concursos apenas para a selecção de cargos da estrutura intermédia, sem pretender alargar este regime de concursos aos cargos nomeados para as estruturas intermédias dos Institutos Públicos; aos casos em que as leis orgânicas expressamente declarassem regras próprias de recrutamento para estes níveis hierárquicos; ou aos casos em que se tratasse da criação de novos serviços<sup>254</sup>.

Nos debates parlamentares em que estas propostas e projectos de lei foram discutidos, foi reconhecida a natureza distinta das funções dos dirigentes de topo relativamente aos dirigentes da estrutura intermédia. Para o partido no governo, a tendência para a colaboração dos dirigentes de topo na definição de políticas sectoriais e na gestão global das orientações políticas definidas pelo governo atribuía-lhes um peso político que seria difícil de articular com um sistema de recrutamento por concurso. Em debate na Assembleia, o então Ministro-adjunto<sup>255</sup>, Jorge Coelho admitia que

*As funções que estão atribuídas aos directores e subdirectores gerais, nomeadamente no que respeita à necessidade da sua participação na elaboração das políticas governamentais de cada sector, levam a que tenham, e bem, uma forte componente de confiança política*<sup>256</sup>.

Admitia, assim, que a nomeação por concurso não era compatível com o conteúdo funcional dos cargos de director-geral e subdirector-geral, nem com a confiança política subjacente ao exercício destes cargos. Além disso, o ministro assumia a lógica da selecção por nomeação, relacionando-a com a necessidade de cumprir os objectivos do governo:

---

<sup>252</sup> Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1 de 7 de Março de 1996).

<sup>253</sup> Ver Projecto de Lei nº 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A, nº 27/VII/1 de 26 de Maio de 1996).

<sup>254</sup> Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1 de 2 de Maio de 1996).

<sup>255</sup> Na remodelação governamental de 25 de Novembro de 1997, Jorge Coelho passou a acumular o cargo de Ministro-adjunto com o de Ministro da Administração Interna.

<sup>256</sup> Diário da Assembleia da República, I série nº74/VII/1, de 24 de Maio de 1996, p. 27.

*Queremos, no fim da legislatura, ser julgados pelo que fomos ou não fomos capazes de cumprir relativamente ao que nós – repito, nós – prometemos aos portugueses. Não queremos álibis de deficiente funcionamento e boicote de responsáveis da Administração Pública para justificar a eventual não realização de algumas promessas.*

A Lei 13/1997 foi aprovada com o acordo unânime de todos os partidos com representação parlamentar e introduziu a obrigatoriedade da realização de concursos para os cargos de direcção intermédia. Contudo, os partidos na oposição conseguiram limitar a discricionariedade do partido no governo, uma vez que as excepções previstas pelo governo não foram aprovadas e consagradas no diploma final, dado que os partidos da oposição consideravam que estes requisitos excepcionais eram demasiado amplos.

Apesar da introdução deste mecanismo *ex ante* na legislação de 1997, perpetuou-se a utilização de mecanismos de livre escolha. Até 28 de Março de 1998, quase 600 postos intermédios foram nomeados, sem realização de concursos<sup>257</sup> e, dez meses depois da publicação da Lei 13/1997, a 18 de Março de 1998, o PSD exigiu um debate de urgência no Parlamento para discutir a forma como o governo procedeu à aplicação da lei aprovada em 1997<sup>258</sup>. Os partidos da oposição acusavam o governo da selecção contínua dos escalões intermédios com base nos procedimentos de livre escolha, negligenciando o recrutamento por concurso. O governo explicava que a definição das regras de concurso como único instrumento de selecção de estruturas intermédias encerrava inúmeras dificuldades processuais que obrigavam à utilização do sistema de selecção por livre nomeação. No debate de urgência, o Secretário de Estado da Administração Pública explicou que estas dificuldades estavam relacionadas com a ausência de enquadramento legal para as situações em que não existiam candidatos para determinados concursos; quando os candidatos não correspondiam ao perfil pretendido; ou quando se criavam novos serviços<sup>259</sup>.

Tendo em conta a pressão dos partidos da oposição relativamente à inadequação dos processos de selecção face à legislação, o mesmo executivo propôs uma nova alteração à

---

<sup>257</sup> O Tribunal de Contas considerou estas nomeações ilegais e exigiu a sua anulação (33/98, Publicação Oficial, II Série, nº 98 de 28 de Abril de 1998, pp. 5621-5625).

<sup>258</sup> Neste debate, Rodeia Machado (PCP) sublinhou que, desde a aprovação da Lei 13/97 haviam sido nomeados 3228 indivíduos, dos quais 1758 deveriam ter sido sujeitos a concurso (Diário da Assembleia da República, I série nº50/VII/3 de 19 de Março de 1998, p. 10).

<sup>259</sup> Diário da Assembleia da República, I série nº50/VII/3 de 19 de Março de 1998 p. 22.

legislação, em 1999, visando a inscrição legal destes regimes de excepção na selecção das estruturas intermédias.

A nova proposta de lei do governo<sup>260</sup> aproximava-se, de acordo com o Provedor de Justiça, a tentativas de “criar válvulas de escape à sufocação imposta pelo novo regime, criando um conjunto de excepções que, relativamente ao seu campo de aplicação, acabarão por se substituir à regra geral”<sup>261</sup>. Entre as medidas propostas, destacam-se, assim: a possibilidade do membro do governo, através de despacho conjunto com o ministro responsável pela administração pública, competente dispensar a realização do concurso para os cargos de director de serviços e chefes de divisão<sup>262</sup>; a nomeação livre nos casos de concursos em que não existam candidatos aprovados<sup>263</sup>, nos casos de criação de novos serviços<sup>264</sup>, ou nos casos em que as leis orgânicas dos serviços definam critérios próprios de recrutamento, sem submissão à regra do concurso<sup>265</sup>. Na prática, as excepções propostas eram tão amplas que seria, efectivamente, possível evitar a selecção através de concursos públicos.

Nenhum dos partidos da oposição apresentou, formalmente, uma proposta diferente, mas nos debates da generalidade apresentaram a sua discordância. O deputado Luís Marques Guedes (PSD) considerou que o regime de excepções proposto pelo governo se tratava de uma forma de “engendra[r] manigâncias para fugir aos concursos”<sup>266</sup> e a deputada do CDS, Maria José Nogueira Pinto, afirmou que o regime de excepções visava “afastar uma lei que era

---

<sup>260</sup> Ver Proposta de lei nº 189/VII (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 62/ VII/3 de 25 de Junho de 1998).

<sup>261</sup> Recomendação do Provedor de Justiça nº 9/B/98 de 2 de Setembro de 1998.

<sup>262</sup> “Por despacho conjunto fundamentado do membro do governo competente e do que tiver a seu cargo a Administração Pública, pode ser dispensado o concurso para o cargo de director de serviços” (ver o número 3 do artigo 4 da Proposta de Lei nº 189/VII, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 62/ VII/3 de 25 de Junho de 1998). Na discussão na generalidade, o partido no governo admitia retirar este artigo da proposta de alteração legislativa.

<sup>263</sup> “Nos casos em que os concursos para recrutamento de director de serviços e chefe de divisão fiquem desertos, ou em que não haja candidatos aprovado, o recrutamento pode fazer-se por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano” (número 9 do artigo 4 da Proposta de Lei nº 189/VII, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 62/ VII/3 de 25 de Junho de 1998).

<sup>264</sup> “Nos casos de criação de serviços, o provimento dos cargos de director de serviços e chefe de divisão deve ser feito por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano” (número 10 do artigo 4 da Proposta de Lei nº 189/VII, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 62/ VII/3 de 25 de Junho de 1998).

<sup>265</sup> “Exceptuam-se (...) os casos em que as leis orgânicas expressamente prevejam critérios próprios de recrutamento de pessoal dirigente” (número 2 do artigo 38 da Proposta de Lei nº 189/VII, Diário da Assembleia da República, II série A, nº 62/ VII/3 de 25 de Junho de 1998). Na discussão na generalidade, o governo admitia retirar este artigo da proposta de alteração legislativa.

<sup>266</sup> Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998.



incómoda politicamente”<sup>267</sup>. Esta proposta de lei do governo foi aprovada após a eliminação da possibilidade da dispensa do concurso para o cargo de director de serviços, (ver nota de rodapé 262); e da possibilidade de diferentes serviços – da administração directa ou indirecta – poderem definir critérios próprios de recrutamento (ver nota de rodapé 265). Apesar da eliminação destes regimes excepcionais, PSD e CDS votaram contra a lei, que foi aprovada, com a abstenção do PCP e do PEV.

Após as eleições legislativas de 2002, o PSD regressa ao governo, desta feita em coligação com o CDS-PP. Em Setembro de 2003, surgem novas propostas de alteração das regras de recrutamento e selecção da estrutura dirigente – do governo e do Partido Socialista – com destaque para a alteração da forma de selecção da estrutura intermédia. A proposta do novo governo<sup>268</sup> procurava eliminar o peso burocrático dos concursos para a estrutura dirigente, admitindo a possibilidade da selecção ser efectuada pelo dirigente máximo do serviço, cuja nomeação se mantinha por livre escolha do membro do governo competente<sup>269</sup>. Deste modo, a escolha das estruturas intermédias passava a processar-se por meio de mecanismos de livre escolha, alargando a margem de discricionariedade política no recrutamento destas estruturas.

Por sua vez, o Partido Socialista<sup>270</sup> propunha aprofundar e “tornar mais exigente e transparente o processo de recrutamento dos dirigentes”, mantendo o concurso como forma de recrutamento para as estruturas intermédias, evitando os processos de nomeação por livre escolha, considerados mecanismos de “partidarização do aparelho do Estado”<sup>271</sup>. Esta proposta incluía, ainda, a supressão da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos

---

<sup>267</sup> Discussão na generalidade (Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998, p. 21).

<sup>268</sup> Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 2/IX/2 de 25 de Setembro de 2003).

<sup>269</sup> O artigo 21 da Proposta de lei do governo foi o principal ponto de discórdia entre PS e a coligação PSD-CDS no governo. No número 3 do artigo 21 pode ler-se que “os titulares de cargos de direcção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço”. Para Alberto Martins (PS), este artigo permitira pôr “em causa princípios de isenção, imparcialidade, e independência no acesso a estes cargos da Administração Pública e, pelo contrário, cria condições para a sua partidarização” (na Reunião Plenária nº 25, em DAR I série nº 25/IX/2 de 28 de Novembro de 2003, p.1508).

<sup>270</sup> Ver Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003).

<sup>271</sup> Expressão utilizada por Fausto Correia (PS) na Sessão Plenária de 30 de Outubro de 2003 (Diário da Assembleia da República I série nº 18/IX/2 de 31 de Outubro de 2003, p. 940).

para cargos dirigentes (que o governo socialista havia proposto em 1996 e que foi aprovada na lei de 1997), com vista à celeridade do procedimento de concursos. Adicionalmente, este projecto de lei do PS retomava a obrigatoriedade da realização de entrevistas na selecção das estruturas intermédias. O processo de recrutamento baseado na livre escolha deveria manter-se para os cargos de direcção superior, embora os critérios de nomeação devessem recair sobre indivíduos com conhecimento e experiência comprovada no sector específico e com domínio de conhecimentos de gestão pública.

Apesar destas divergências a posição maioritária da coligação PSD/CDS permitiu aprovar a proposta do governo, atribuindo ao dirigente máximo dos serviços o poder de nomear as estruturas intermédias.

Este padrão – dos governos maioritários poderem tomar decisões sem terem em conta as posições dos partidos da oposição – ocorre, também, na legislação aprovada em 2005 e em 2011. Apenas dois meses após a tomada de posse em 2005, o governo socialista apresentou uma proposta de lei<sup>272</sup> para alterar as regras de recrutamento dos dirigentes, com a reintrodução do procedimento concursal para os cargos de direcção intermédia. Esta foi a única dimensão que recebeu a oposição do principal partido da oposição. Com efeito, o PSD votou contra esta lei por considerar que

*pouco mais de um ano após a entrada em vigor desta lei [Lei 2/2004], sem ser ainda possível avaliar os seus efeitos, o governo quer, desde já, alterar e desvirtuar o espírito da mudança que está em curso (...) [acrescentando] mais burocracia e inoperância, em vez de se deter no essencial, que é reequacionar e rever a dimensão do Estado, eliminando desperdícios incompressíveis.*<sup>273</sup>

Apesar desta oposição, a legislação foi aprovada com os votos do partido no governo. Por sua vez, em 2011, o governo PSD/CDS propôs o alargamento do procedimento concursal a todos os níveis hierárquicos<sup>274</sup>. Esta proposta, apesar de reduzir a discricionariedade formal no controlo da selecção da administração pública por parte do governo, não reuniu o consenso

---

<sup>272</sup> Ver Proposta de lei nº 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A, nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005).

<sup>273</sup> Luís Montenegro (PSD), na Discussão na generalidade (Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1376).

<sup>274</sup> Ver o número 1 do artigo 18 e o número 1 do artigo 20 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 326-327).

do principal partido da oposição. A deputada do PS, Isabel Santos, referiu no debate na generalidade que o modelo proposto pelo governo não se afigurava como um verdadeiro modelo de concursos para a estrutura dirigente superior, na medida em que cabia ao governo definir o perfil dos dirigentes e, posteriormente, proceder à selecção de entre três candidatos “seriados” pelas Comissões<sup>275</sup>:

*Institui-se uma comissão de recrutamento e selecção, à qual caberá proceder à aplicação dos métodos de selecção e elaborar a proposta de designação, indicando três candidatos ordenados por ordem alfabética. Esta proposta é, por sua vez, apresentada ao membro do governo, cabendo a este a designação do titular do cargo de entre esses três candidatos. Ou seja, o que o governo nos propõe instituir não é um concurso, porque este pressupõe uma seriação; o que o governo nos propõe instituir é algo pouco claro, até confuso ao nível conceptual; o que o governo nos propõe é que aceitemos «mascarar» uma nomeação de um concurso.*

A análise destas duas dimensões – recrutamento de externos e da opção pela realização dos concursos – permitem ilustrar a existência de padrões de divergência, com os partidos na oposição a procurar definir um enquadramento legal mais restrito do que aquele proposto pelo governo.

Embora estes dois domínios tenham sido, de forma consistente, alvo de dissonância, outros aspectos foram pontualmente contestados pelos partidos da oposição. Na tabela abaixo apresentamos o número de casos (divergências em projecto de lei ou debate parlamentar) que receberam a oposição dos partidos da oposição, desagregados por oposição formal, isto é, com apresentação formal de propostas alternativas, e por oposição informal, que agrega as dimensões com oposição apresentadas nas discussões na generalidade. Entre parênteses, indicamos o número de casos em que a perspectiva dos partidos da oposição foi considerada na versão final dos diplomas.

---

<sup>275</sup> Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 41

<b>Tabela 5.8 – Divergência formal e informal entre o governo e os partidos da oposição</b>				
<b>Principal partido da oposição (PSD ou PS)</b>		<b>Restantes partidos (CDS, PCP; BE; PEV)</b>		
Oposição formal	Oposição informal	Oposição formal	Oposição informal	<b>Total</b>
4	5	6	15	
[13,3%]	[16,7%]	[20%]	[50%]	<b>30</b>
(2)	(1)	(4)	(1)	<b>(8)</b>
[25%]	[12,5%]	[50%]	[12,5%]	
<b>9</b>		<b>21</b>		
<b>[30%]</b>		<b>[70%]</b>		
<b>(3)</b>		<b>(5)</b>		
<b>[37,5%]</b>		<b>[62,5%]</b>		
<b>Total</b>				

Das 30 propostas de alteração legislativa analisadas na Tabela 5.7, em nove foi possível verificar-se a existência de dissonância entre o principal partido da oposição (PS ou PSD) e a proposta do governo. Não obstante, em apenas três dimensões – relativo à introdução de concursos em 1997; à possibilidade de recrutamento de externos na mesma lei; e a eliminação de uma Comissão de Fiscalização prevista na proposta do governo, em 2011 – as propostas do principal partido da oposição foram contempladas na versão final da legislação. Apesar disso, apenas nos dois primeiros casos esta acomodação das propostas da oposição ‘persuadiu’ os partidos da oposição a votarem favoravelmente a versão final do diploma. Nos restantes casos, a versão final nunca acolhe as preferências do principal partido da oposição, excepto nos casos em que estas são similares às do governo: a introdução do júri dos concursos em 1997; a possibilidade de recrutamento de externos apenas para cargos de direcção superior em 2004; juntamente com a obrigatoriedade de publicação das nomeações em Diário da República e a eliminação da Comissão de Observação e Acompanhamento; e a introdução de limites temporais às nomeações no mesmo ano.

Estes dados sugerem que, tanto através da formalização de projectos de lei alternativos, tendencialmente mais restritivos do que a proposta do governo, como através da oposição nos debates parlamentares, os partidos da oposição tentam limitar a discricionariedade política formal dos governos partidários. Estes partidos procuram colocar importantes restrições à discricionariedade política dos governos partidários, um resultado que é congruente com o que outros estudos de caso têm vindo a salientar (Grzymala-Busse, 2003, 2006; Vachudova 2005).

Se atentarmos na acomodação das preferências dos restantes partidos da oposição, verificamos que o número de casos é bastante superior. O CDS, o Bloco de Esquerda, o PCP e os Verdes apresentaram uma posição diferente do partido no governo em 21 casos. A acomodação das propostas destes partidos resultou numa redução da discricionariedade política formal dos partidos no governo em apenas cinco casos: a introdução dos concursos sem um alargado regime de excepções na lei de 1997 (por proposta do CDS); a proibição de recrutamento de externos para cargos de direcção intermédia na mesma lei (por proposta do CDS); a introdução de mecanismos de transparência no processo de nomeações tanto na lei de 1997 (por proposta do CDS), como na lei de 2005 (por proposta do Bloco de Esquerda); e a eliminação da comissão de fiscalização na lei de 2011 (que recebeu a oposição do PCP, do BE e do PEV)<sup>276</sup>.

Desta forma, e contrariamente ao que esperávamos, a análise da legislação sugere a inexistência de um padrão de cooperação na definição de instrumentos legais que admitam maior margem de discricionariedade política ao partido no governo. Foi considerada, no capítulo metodológico, a hipótese de um continuado padrão de cooperação que se alargasse à aprovação das regras das nomeações, dado que a natureza do processo de transição democrática aproximou os dois partidos centristas e parece ter promovido a “cristalização” de um padrão de cooperação entre o PS e o PSD (van Biezen, 1998, p. 40), que subsistiu após a resolução do conflito relativamente à escolha do regime. Com efeito, notámos, no terceiro capítulo, que os principais partidos cooperaram de forma a assegurar a definição de regras institucionais que assegurassem o acesso continuado dos partidos ao governo (Jalali, 2007; Lobo, 2000; Morlino, 1995). E, neste sentido, foi considerada, no capítulo metodológico, a expectativa de um continuado padrão de cooperação que se alargasse à aprovação das regras das nomeações.

No contexto português, apesar dos esforços dos partidos da oposição, a natureza maioritária dos governos (monopartidários ou em coligação) minimiza a necessidade de

---

<sup>276</sup> Mariana Aiveca (BE) admite ser contra a introdução de uma comissão de Fiscalização, considerando que a definição do seu estatuto remuneratório pelo governo constitui um limite à sua independência: “Mas, depois, diz ainda que o regime remuneratório é fixado por portaria do membro do Governo. Ou seja, onde é que está a independência?” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 40).

acordo os restantes partidos com representação parlamentar para fazer aprovar a legislação, como parece ter ocorrido no caso da Lei 13/97, quando Guterres liderava um governo minoritário. Nos restantes casos, o principal partido da oposição apresenta medidas mais restritivas, mas as suas preferências não surgem na versão final, levando-o a votar contra a redacção final do diploma sem conseguir, contudo, impedir a sua aprovação.

Apesar de ser considerada uma característica do sistema de partidos português, esta análise permite verificar que não existe de um padrão de cooperação neste domínio entre os seus dois maiores partidos – PS e PSD. Tal é visível não apenas ao nível da definição da amplitude da discricionariedade política, mas também ao nível da verbalização de ataques entre estes partidos relativamente à ocupação de cargos estatais. A análise dos debates parlamentares é sintomática, na medida em que são frequentes os ataques entre partidos relativamente à utilização da patronagem<sup>277</sup> sendo, igualmente, frequentes os ataques na comunicação social<sup>278</sup>. Desta forma, os resultados analisados nesta secção apontam numa direcção oposta àquela delineada na hipótese H<sub>7</sub>, quanto à existência de um padrão de cooperação na aprovação de regras de nomeação da estrutura dirigente. Resta saber até que ponto os partidos da oposição podem efectivamente limitar os volumes de nomeação para a cúpula da estrutura dirigente, algo que procuraremos analisar no oitavo capítulo.

---

<sup>277</sup> Veja-se por exemplo, o Debate de Urgência requerido pelo Grupo Parlamentar do PSD sobre o cumprimento da Lei 13/1997 (Diário da Assembleia da República, I série nº50/VII/3 de 19 de Março de 1998, p. 10). Neste debate, Pacheco Pereira (PSD) acusa o partido no governo de estar interessado na demora da aplicação da lei “como pretexto para nomear os seus *boys* para os tão almejados *jobs*; a verdade é que desde a própria aprovação da nova lei que obriga ao concurso para a nomeação de pessoal dirigente, o governo já nomeou mais de 3228 clientes partidários, dos quais 1758 deveriam ter sido legalmente sujeitos a concurso”. Para além dos ataques relacionados com a aprovação de medidas legais específicas – que são elementos discutidos nos debates da generalidade, é frequente o pedido de esclarecimento no parlamento relativamente a nomeações específicas. Por exemplo, em 1999, o PSD questionava a escolha de elementos para o gabinete do Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, João Cravinho (Diário da Assembleia da República, I série nº54/VII/4, 4 de Março de 1999 pp. 4-5); em 2010, Jorge Bacelar Gouveia (PSD) declarava estar contra uma “escandalosa nomeação política para uma entidade administrativa independente (...) alguém que (...) não tem uma especialização técnica adequada ao lugar, para além de ser (...) um activo militante socialista” (Diário da Assembleia da República, I série nº56/XI/1, 13 de Maio de 2010, p. 43).

<sup>278</sup> Ver, por exemplo, “Oposição denuncia saneamento político para controlar a CGD”, in *Diário de Notícias* de 03 de Agosto de 2005 (disponível em [http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content\\_id=618366](http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=618366), consultado a 21 de Março de 2011); “Nomeações para a CGD continuam a dar que falar”, in *TSF*, de 29 de Julho de 2011 (disponível em [http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content\\_id=1936022](http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1936022), consultado a 14 de Agosto de 2011); “PS exige que Passos recue nas nomeações para a Águas de Portugal”, in *Diário Económico*, de 12 de Janeiro de 2012 (disponível em [http://mobile.economico.pt/noticias/ps-exige-que-passos-recue-nas-nomeacoes-para-a-aguas-de-portugal\\_135707.html](http://mobile.economico.pt/noticias/ps-exige-que-passos-recue-nas-nomeacoes-para-a-aguas-de-portugal_135707.html), consultado a 1 de Fevereiro de 2012).

### ***Notas conclusivas***

Para Guy Peters (2001, p. 157), o controlo da estrutura dirigente pela estrutura política requer a concepção de arranjos institucionais que permitam aos líderes políticos dirigir as estruturas administrativas, garantindo, ao mesmo tempo, a preservação da competência e tecnicidade da estrutura dirigente da administração pública. Neste sentido, procurámos, neste capítulo analisar a evolução da discricionariedade política formal em Portugal.

A instabilidade política que se viveu logo após a transição – com governos minoritários de curta duração – dificultou a institucionalização de mecanismos de limitação da discricionariedade política na selecção das estruturas dirigentes. Ao mesmo tempo, as condições da transição e consolidação democrática parecem ter tido um profundo impacto ao nível da configuração legal. A existência de uma estrutura administrativa fortemente enraizada nos processos de políticas públicas do anterior regime não se coadunava com os esforços de reorientação política da nova elite. Em parte, tal parece explicar o adensar de legislação durante os primeiros anos da democracia relativamente à constituição e orgânica dos gabinetes ministeriais e do Primeiro-Ministro, sintomático também de alguma desconfiança para com as estruturas da administração directa.

A análise da discricionariedade política empreendida neste capítulo parte do reconhecimento que os governos partidários podem utilizar um amplo leque de mecanismos, os quais admitem o seu controlo sobre a máquina administrativa do Estado. A diversidade de mecanismos considerada – tanto *ex ante* como *ex post* à nomeação – na análise dos vários diplomas legais permite compreender a amplitude da discricionariedade política, apesar do acentuado ritmo das reformas legais. Com efeito, cada diploma legal, embora incorpore novas dimensões ou reveja mecanismos anteriormente utilizados de forma a reduzir a discricionariedade política em indicadores específicos, tende a permitir o alargamento da discricionariedade em outros indicadores. Assim, esta análise revela a resistência dos governos partidários em restringir a totalidade do seu poder discricionário.

A análise longitudinal do enquadramento legal português sugere, ainda, que a introdução de mecanismos que promovem a profissionalização da administração pública ocorre largos anos após a introdução do sufrágio universal gerando, assim, uma administração pública

tendencialmente permeável à influência partidária e à utilização da patronagem, seguindo a perspectiva teórica de Shefter (1994). Com efeito, a introdução dos concursos, de mecanismos de capacitação dos dirigentes ou a introdução de entidades independentes que controlassem o processo de nomeações surgem apenas após 1997. Adicionalmente, estes mecanismos surgem de forma intermitente e, por vezes, acompanhados de regimes de excepções que permitem aos partidos no governo contorná-los. Juntos, estes efeitos impedem a sua institucionalização, permitindo perpetuar a abertura da estrutura administrativa do Estado à influência partidária.

Por fim, apesar de termos inicialmente considerado a hipótese de que a aprovação da legislação reflectiria a existência de um padrão de cooperação interpartidária – sobretudo entre o PS e o PSD – a análise das preferências destes partidos relativamente aos mecanismos de discricionariedade legal não confirma esta hipótese. Com efeito, o governo e o principal partido da oposição tendem a apresentar propostas legislativas consideravelmente diferentes, com a oposição a procurar definir instrumentos mais restritivos do que aqueles propostos pelo governo. Efectivamente, a proporção de casos em que a versão da legislação considera a posição do partido da oposição é muito reduzida e essencialmente limitada aos casos em que a natureza minoritária do governo obrigou à obtenção de consenso parlamentar para fazer aprovar a legislação.

Tendo analisado a evolução do enquadramento legal longitudinal no contexto português, importa confirmar em que medida este diverge do enquadramento legal vigente noutros contextos europeus. O capítulo seguinte detém-se nesta comparação e, em paralelo, procura confirmar até que ponto a discricionariedade política formal dos países em análise divergem da prática de recurso à patronagem estimada em outros estudos.



## Capítulo 6 – Discrecionalidade política formal no contexto europeu

*The extension of the patronage system, even if it has found a fertile soil, is not specific to the Mediterranean countries, but reflects a general tendency among contemporary parties. (Ignazi & Ysmal, 1998, p. 301)*

*To be sure, political patronage has existed in all countries (...) especially before its fierce spoils system began to be weakened by civil service legislation. But the phenomenon seems to have been more widespread and entrenched in the South than in other regions of Europe during the nineteenth century. More importantly, it did not tend to diminish with time, but either retained or actually increased its strength during the twentieth century. (Diamandouros, et al., 2006, p. 17)*

### Notas introdutórias

No capítulo anterior, apresentámos o conceito de discrecionalidade política formal considerando-o, tal como Meyer-Sahling (2006), uma ferramenta analítica para estimar até que ponto o enquadramento legal fornece condições para que os governos partidários tenham maior margem de manobra para influenciar a escolha da cúpula da máquina administrativa do Estado. O mesmo instrumento analítico permite-nos compreender o modo como a legislação pode possibilitar a institucionalização a profissionalização da administração pública. A aplicação deste quadro analítico à evolução longitudinal da legislação portuguesa sobre o recrutamento dos cargos dirigentes permitiu confirmar quer a dificuldade em institucionalizar mecanismos que promovam a sua profissionalização, quer a relutância dos governos partidários em restringir completamente o seu controlo sobre a escolha da cúpula directiva.

Estudos comparativos têm destacado a existência de diferenças os países europeus. Page & Wright (1999), por exemplo, distinguem o Reino Unido e a Dinamarca como países onde a influência partidária sobre as nomeações é menor e destacam, por oposição, os países da Europa do Sul como casos onde a influência partidária pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos. Contudo, estes estudos não comparam, de forma sistemática, a discrecionalidade política formal nestes países, para compreender até que ponto esta pode influenciar a prática da patronagem.

Neste capítulo procuramos compreender até que ponto a discricionariedade política formal identificada no contexto português actual diverge daquela identificada em outros países europeus. Para esse efeito, aplicamos o mesmo quadro analítico a um conjunto de dezanove países da União Europeia. Além disso, procuramos compreender até que ponto os países com maior discricionariedade política formal são caracterizados pela maior saliência da patronagem. Para este objectivo, comparamos o valor estimado do índice de discricionariedade com a prática destes países, utilizando o índice de patronagem proposto e ponderado no âmbito do *Projecto Party Patronage in Contemporary Europe* (Kopecký & Mair, 2011; Kopecký, et al., 2012).

### **Discricionariedade política formal em democracias europeias**

Nesta secção comparamos a discricionariedade política formal no processo de nomeação em Portugal com aquela identificada em outros países europeus. Apesar de, na secção específica sobre o caso português, termos salientado a existência de mecanismos de discricionariedade na administração directa e indirecta do Estado, para efeitos de análise comparativa centrar-nos-emos na comparação destes mecanismos apenas em relação à selecção de dirigentes na administração directa do Estado. Na realidade, estudos comparados sugerem que a patronagem está concentrada nas instituições ministeriais (Kopecký, et al., 2007; Kopecký & Mair, 2012, p. 370), pelo que se considerou tratar-se da arena onde seria mais pertinente analisar a discricionariedade política.

Metodologicamente, esta análise é baseada nos documentos oficiais da administração pública dos países em análise, nomeadamente, a legislação acerca dos processos de escolha e nomeação de dirigentes. Esta análise foi complementada por três tipos de fontes cruciais. Primeiro, apoiou-se na literatura existente acerca da politização e dos processos de selecção da estrutura dirigente nos vários estudos de caso. Em segundo lugar, utilizámos a informação de relatórios oficiais – elaborados, entre outros pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) ou EIPA (*European Institute for Public Administration*). Na

ausência de fontes relativas a determinados indicadores, foram contactados *experts*<sup>279</sup> de cada país ou mesmo instituições relacionadas com o procedimento de nomeações<sup>280</sup>, os quais são apresentados na Tabela abaixo. No Anexo 4 desta tese podem ser consultadas as fontes específicas para cada um dos indicadores específicos que foram utilizados.

O método utilizado replica aquele utilizado no capítulo anterior. Para recapitular, é utilizado o método de *checklist*, com a conversão dos mecanismos *ex ante* e *ex post* seleccionados na legislação em variáveis categóricas. Estas assumem valores mais elevados nos casos em que se verifica existir maior discricionariedade e valores mais baixos quando existem mais limitações à discricionariedade dos governos partidários.

---

<sup>279</sup> No caso da Espanha, a análise contou com o apoio de Salvador Parrado-Diez, professor de ciência política e administração da Universidade Nacional de Educação à Distância; no caso da Grécia, contamos com o apoio de Dimitri A. Sotiropoulos, professor associado do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade de Atenas. Para a análise do caso da Bélgica, contamos com o apoio de Karolien Van Dorpe do Instituto de Gestão Pública da Universidade de Leuven (*Public Management Institute*). A análise do caso da Alemanha, foi apoiada por Markus Heindl, Professor detentor da cátedra de administração da Universidade de Bamberg. No caso da Irlanda, contamos com o apoio de Muiris MacCarthaigh, Professor do Instituto de Administração Pública da Irlanda (*Institute of Public Administration*). O caso da Áustria foi analisado com o apoio de Stephan Leixnering, Professor do Instituto para a Gestão Pública (*Institute for Public Management*) da Universidade de Economia e Negócios de Viena (WU). O caso da Bulgária foi analisado com o apoio de Margarita Shivergueva, Professora detentora da cátedra Jean Monnet em economia europeia da New Bulgarian University. A legislação da Hungria foi analisada com o apoio de Jan-Hinrik Meyer-Sahling, professor associado da Escola de Política e Relações Internacionais (*School of Politics & IR*) da Universidade de Nottingham. No caso da Estónia, contamos com o apoio de Janno Reiljan, Professor da área da economia pública e internacional da Faculdade de Economia e Administração de Negócios da Universidade de Tartu.

<sup>280</sup> Para a análise da discricionariedade política formal em alguns países contamos com o apoio de instituições governamentais. No caso da Espanha, contamos com o apoio de Margarita Barquilla, *Archivera-Bibliotecaria del Congreso de los Diputados* e de M<sup>a</sup> Rosa Grau Guadix, da *Dirección de Estudios y Documentación del Congreso de los Diputados*. No caso da Bélgica, contamos com o apoio de Philippe Vermeulen, assessor geral do Departamento de pessoal e organização (*SPF Personnel et Organisation*). O caso francês foi analisado com o apoio da *Direction générale de l'administration et de la fonction publique*. No caso da Irlanda, contamos com o apoio de Anne Quaine da Direcção executiva do *Public Appointments Service*. O caso da Holanda foi analisado com o apoio de Ivo Blommaart do Gabinete para a Alta Administração Pública (*Algemene Bestuursdienst - ABD, Office for the Senior Civil Service*). No caso da Finlândia, contamos com o apoio de Kirsi Äijälä, assessor de assuntos jurídicos do *Office for the Government as Employer*. A análise do caso da Estónia foi feita com o apoio de Külli Toomet-Björck, assessor do Centro de Excelência da Função Pública de Topo (*Top Civil Service Excellence Centre*). E, no caso da República Checa, contamos com o apoio de Kateřina Arnotová do Departamento de Imprensa e Relações Públicas do Ministério do Interior.

**Tabela 6.1 – Experts e instituições contactadas**

	<b>Académicos</b>	<b>Instituições governamentais</b>
<i>Espanha</i>	1	2
<i>Grécia</i>	1	--
<i>Bélgica</i>	1	1
<i>França</i>	--	1
<i>Alemanha</i>	1	--
<i>Irlanda</i>	1	1
<i>Áustria</i>	1	
<i>Holanda</i>	--	1
<i>Finlândia</i>	--	1
<i>Bulgária</i>	1	--
<i>Hungria</i>	1	--
<i>Estónia</i>	1	1
<i>República Checa</i>	--	1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>9</b>

Relativamente aos países em análise, a amostra permite comparar a diversidade de sistemas políticos e permite incluir países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia); países da Europa Ocidental (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Irlanda, Holanda, Reino Unido); países do Norte da Europa (Dinamarca, Finlândia e Suécia) e, finalmente, países pós-comunistas da Europa Central e de Leste (Polónia, Bulgária, Hungria; Estónia e República Checa). O conjunto de países seleccionados permite, ainda, considerar as potenciais diferenças existentes entre democracias da terceira vaga (Polónia, Bulgária, Hungria, Estónia e República Checa, Portugal, Espanha e Grécia) e democracias mais antigas. Esta diversidade permitirá compreender até que ponto as democracias mais recentes tendem a definir mecanismos de discricionariedade política mais amplos. A patronagem é considerada um atributo típico das democracias recentes (van Biezen & Kopecký, 2007, p. 238). A ancoragem social dos partidos em democracias recentes é mais frágil (van Biezen, 2003), potencialmente gerando incentivos adicionais para a definição de mecanismos que permitam o recurso à patronagem. Além disso, nestes casos, os partidos tendem a ser internamente mobilizados (van Biezen & Kopecký, 2007, p. 237) e a máquina administrativa que emerge de regimes autoritários tende a ser incapaz de resistir à influência partidária, gerando condições para o recurso à patronagem. Nesse sentido, torna-se expectável que nas democracias mais recentes exista um enquadramento legal que institucionalize maior discricionariedade política formal.

Finalmente, todos os países são, actualmente, membros da União Europeia, estando, por isso, sujeitos às pressões e implicações da integração europeias, tal como destacámos no segundo capítulo (ver, por exemplo, Calussi, 2000; Kassim, 2003; Müller, 2007b).

A caracterização dos indicadores para cada diploma em análise é apresentada na Tabela 6.2, com a indicação dos totais ponderados dos mecanismos *ex ante* e *ex post* à nomeação. Recorde-se que os totais são ponderados em função do valor máximo que cada diploma poderia registar de acordo com a informação disponibilizada nas Tabelas 5.1 e 5.2, do capítulo anterior. Assim, o valor máximo dos mecanismos *ex ante* cifra-se em 6, ao passo que o valor máximo dos mecanismos *ex post* é de 4. O índice composto final é calculado através da soma de todos os indicadores em função do valor máximo, cifrado em 10. Assim, os valores podem variar entre 0 e 1, sendo que os valores mais baixos indicam menores oportunidades de controlo e, inversamente, os valores mais elevados apresentam maiores oportunidades de controlo da estrutura dirigente. O valor intermédio (0,5) indica que o indicador específico não é aplicável a todos os níveis hierárquicos, tal como especificámos no capítulo anterior.

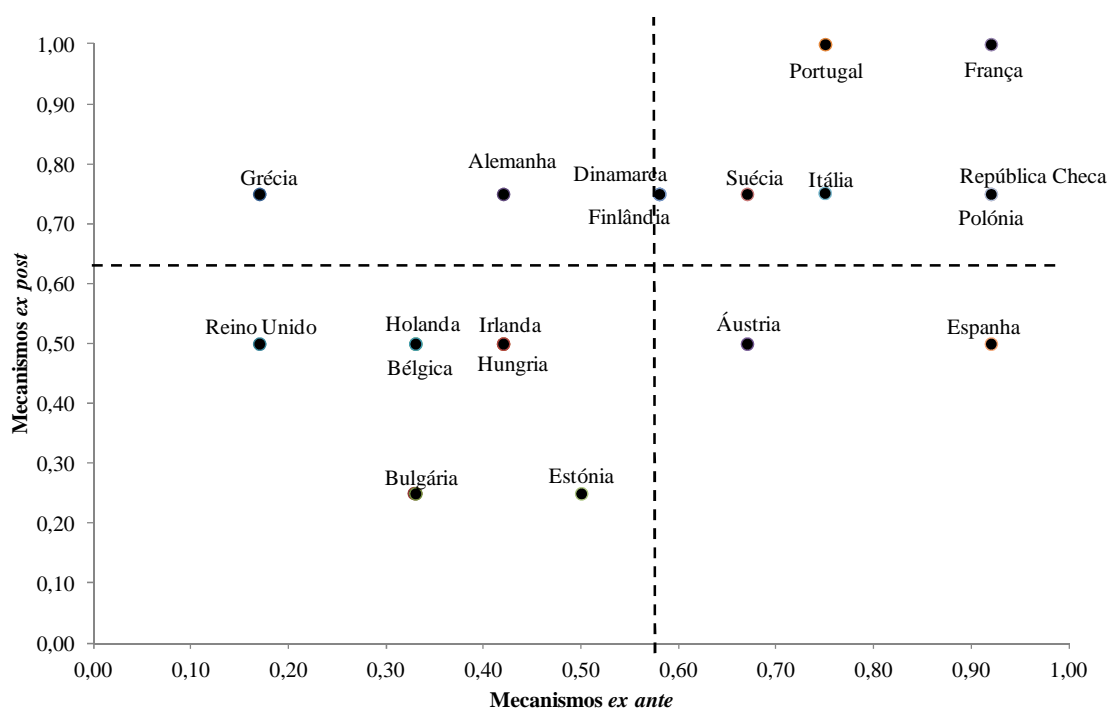
**Tabela 6.2 – Discrecionalidade política em 19 democracias europeias: Dimensões da legislação e dados comparativos**

Países	Mecanismos <i>ex ante</i>							Mecanismos <i>ex post</i>					TOTAL ( <i>ex ante</i> + <i>ex post</i> )
	Mand.	Recrut. externos	Formação específica	Concurso	Controlo indep.	Período eleitoral	Total ( <i>ex ante</i> )	Monitor. <i>Ex post</i>	Demissão discric.	Mudança c/ gov.	Remun.	Total ( <i>ex post</i> )	
Portugal	1	1	1	0,5	1	0	0,75	1	1	1	1	1,00	0,85
Espanha	1	0,5	1	1	1	1	0,92	0	1	1	0	0,50	0,75
Grécia	1	0	0	0	0	0	0,17	1	0	1	1	0,75	0,40
Itália	1	1	1	0,5	1	0	0,75	1	0	1	1	0,75	0,75
Bélgica	1	0,5	0	0,5	0	0	0,33	1	0	1	0	0,50	0,40
França	1	0,5	1	1	1	1	0,92	1	1	1	1	1,00	0,95
Alemanha	0	0,5	0	0	1	1	0,42	1	1	1	0	0,75	0,55
Irlanda	0,5	0,5	0	0,5	0	1	0,42	1	1	0	0	0,50	0,45
Áustria	1	1	0	0	1	1	0,67	1	0	0	1	0,50	0,60
Holanda	1	1	0	0	0	0	0,33	1	0	0	1	0,50	0,40
Reino Unido	0	1	0	0	0	0	0,17	1	0	0	1	0,50	0,30
Finlândia	0,5	1	0	0	1	1	0,58	1	1	0	1	0,75	0,65
Dinamarca	0,5	1	1	0	0	1	0,58	1	1	0	1	0,75	0,65
Suécia	1	1	1	0	0	1	0,67	0	1	1	1	0,75	0,70
Polónia	1	1	1	0,5	1	1	0,92	0	1	1	1	0,75	0,85
Bulgária	0	1	0	0	0	1	0,33	1	0	0	0	0,25	0,30
Hungria	0,5	1	0	0	0	1	0,42	1	0	0	1	0,50	0,45
Estónia	0,5	1	0	0,5	0	1	0,50	0	0	0	1	0,25	0,40
República Checa	1	1	1	0,5	1	1	0,92	0	1	1	1	0,75	0,85

Fontes: Para Portugal: apesar de ter sido aprovada nova legislação em 2011, foi considerado para efeitos de análise comparada a legislação em vigor em 2009, ou seja, a Lei 5/2005 de 30 de Agosto. Tal decorre do facto da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro apontar para a generalização dos novos procedimentos em 2013; para a Espanha: Cienfuegos, 1999; Díez, 2000c, 2004; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, Weber, Manning, & Arnould, 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Seco, 2006; LOFAGE; 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; para a Grécia: Kuperus & Rode, 2008; Sotiropoulos, 1999, 2004b; Para Itália: Cardona, 2006; Cassesse, 1999; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Seco, 2006; Verzichelli, 2003; para a Bélgica: Dierickx, 2004; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; para a França: Bordogna, 2007; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Rouban, 1999; Seco, 2006; Para a Alemanha: Bordogna, 2007; Goetz, 1999; Jann & Veit, 2009; Kuperus & Rode, 2008; Schröter, 2004; para a Irlanda: Kuperus & Rode, 2008; Mitchell, 2003; para a Holanda: Cardona, 2006; Kuperus & Rode, 2008; Meer & Raadschelders, 1999; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Putseys & Hondegheem, 2003; Timmermans & Andeweg, 2003; van Thiel, 2008; para o Reino Unido: Dargie & Locke, 1999; Matheson, et al., 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Rhodes, 2001; Sausman & Locke, 2004; Seco, 2006; para a Finlândia: Ministry of Finance, 2003; Berenschot, 1997; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; OCDE, GOV/PUMA(2003)17; para a Dinamarca: Berenschot, 1997; Christensen, 2004; Jensen & Knudsen, 1999; Jensen, 2001; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; Putseys & Hondegheem, 2003; para a Suécia: Berenschot, 1997; Kuperus & Rode, 2008; Matheson, et al., 2007; Pierre, 2004; Pierre & Ehn, 1999; Temmes, 2007); para a Polónia: (Bordogna, 2007; Cardona, 2006; Heywood & Meyer-Sahling, 2008; Kuperus & Rode, 2008; Majcherkiewicz, 2005; Matheson, et al., 2007; para a Bulgária: Baker, 1994; Berenschot, 1997; Bordogna, 2007; Cardona, 2006; Kuperus & Rode, 2008; para a Hungria: Cardona, 2006; Gajdushek, 2007; Kuperus & Rode, 2008; Meyer-Sahling, 2002, 2009a; para a Estónia: Bordogna, 2007; Cardona, 2006; Kuperus & Rode, 2008; Meyer-Sahling, 2009a. Pode ser consultada a informação detalhada sobre cada indicador no Anexo 4.

Como notámos anteriormente, a análise das possibilidades de controlo da estrutura dirigente é, neste capítulo, analisada de forma bidimensional, uma vez que compreende não apenas os mecanismos *ex ante*, mas também os mecanismos *ex post*. No Gráfico 6.1 apresentamos o modo como os dezanove países em análise se distribuem pelos dois mecanismos que compõem o índice de discricionariedade.

**Gráfico 6.1 – Mecanismos *ex ante* e *ex post* em 19 democracias europeias**



Nota: as linhas a tracejado indicam os valores médios dos mecanismos *ex ante* (0,57) e *ex post* (0,63).

Como se pode verificar, o valor médio dos mecanismos *ex post* (0,63) é ligeiramente superior ao valor médio dos mecanismos *ex ante* (0,57), tal como indicado pelas linhas a tracejado. Apesar desta ligeira diferença, dos 19 países em análise, dez apresentam um enquadramento legal que admite uma margem de discricionariedade superior à média ao nível dos mecanismos *ex ante* – França, República Checa, Polónia, Espanha; Portugal; Itália, Suécia, Áustria, Dinamarca e Finlândia. Tal como Strøm (2000a, p. 271) destaca, o principal problema que os governos partidários enfrentam decorre de potenciais perdas de agência, as quais podem ser amplificadas pela existência de mecanismos de selecção que não permitem ao governo conhecer as preferências políticas dos indivíduos seleccionados. Nestes casos, a maior amplitude ao nível dos mecanismos *ex ante* permite aos governos

partidários deter maior controlo sobre quem nomeiam sem negligenciar a possibilidade de utilização de considerações políticas e pessoais que permitam um potencial alinhamento entre as preferências individuais dos nomeados e as do governo. Assim, de uma forma geral, os dados tendem a confirmar as conclusões de Strøm (2000a, p. 278), quanto à maior saliência dos mecanismos *ex ante* em democracias parlamentares<sup>281</sup>. Como refere o autor,

parliamentary democracy tends to place a greater reliance on ex ante control mechanisms, especially prior screening, relative to ex post sanctions. This is reflected (...) in (...) the greater reliance on parties as screening devices, especially in the few links in the chain of delegation.

Ao mesmo tempo, a legislação da maior parte destes dez países (exceptuando os casos da Áustria e da Espanha) salvaguarda, também, a possibilidade de controlo sobre as actividades dos dirigentes, com a definição de amplos mecanismos de controlo *ex post*, que permitem recompensar ou punir os dirigentes.

No Gráfico 6.2, as barras indicam o resultado do índice global de discricionariedade política formal em cada um dos países analisados, constituído pela ponderação do somatório das dimensões individuais em função do número máximo de cada indicador<sup>282</sup>. Note-se que este índice reporta-se apenas às *possibilidades* legais, uma vez que a existência de um quadro legal que permita um elevado grau de discricionariedade não implica que seja utilizado na prática.

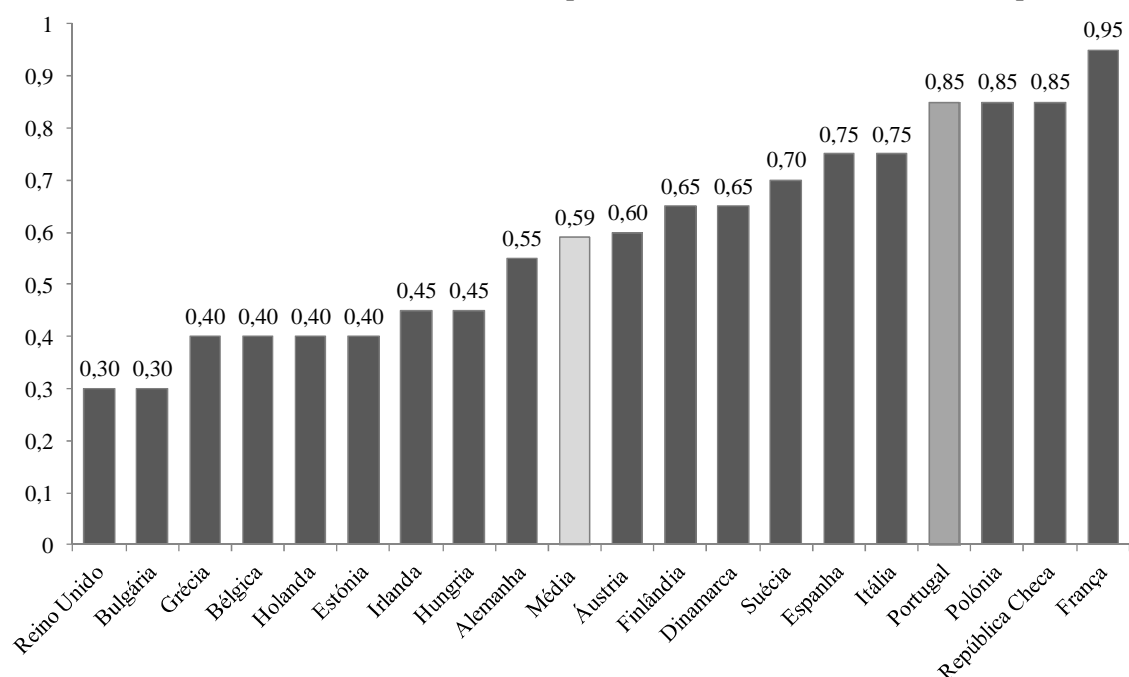
---

<sup>281</sup> Os casos seleccionados incluem, como se pode confirmar, casos com regimes parlamentares e com regimes semi-presidenciais (Elgie 1999). Contudo, não é operacionalizada e abordada esta distinção porque para Strøm (2000a), utilizando a lente do modelo de principal-agente, não se identificam diferenças entre os dois regimes.

<sup>282</sup> Por exemplo, a soma dos indicadores relativamente ao caso do Reino Unido é equivalente a 3. Este valor foi dividido pelo valor máximo do índice, ou seja, 10 valores. Assim, o índice para o caso do Reino Unido é igual a 0,30 [3/10].



**Gráfico 6.2 – Índice de discricionariade política formal em 19 democracias europeias**



Dos 19 casos em análise, dez apresentam índices de discricionariade política formal superiores à média (0.59): França, Polónia, República Checa, Portugal, Itália, Espanha, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Áustria. Estes casos ajudam a clarificar as motivações para esta amplitude legal, as quais surgem relacionadas com quatro factores: à necessidade de controlo da administração pública e da redução do seu poder no processo de políticas públicas; à existência de tradições de cooperação interpartidária; ao desvanecimento do efeito da pressão da integração europeia; e a relutância política em reduzir a discricionariade formal.

O primeiro factor pode ser exemplificado com o caso da França, que apresenta o índice de discricionariade mais elevado (0.95). Durante a Terceira República (1875) e a Quarta República (1946) francesa, a administração pública era considerada tecnocrática. Os altos cargos dirigentes, provenientes das *grandes écoles* e membros dos *grands corps*, eram tidos em elevada consideração pela esfera política, dada a sua competência técnica (Rouban, 2007, p. 488). A partir da década de 1980, iniciou-se uma tendência que pretendia quebrar este poder que os *grand corps* gradualmente assumiram no processo de políticas públicas, ao mesmo tempo que procuravam manter a sua distância relativamente à esfera política (Rouban, 2007, p. 489). Esta inversão iniciou-se com o crescente relevo dos gabinetes ministeriais nos processos de políticas públicas, em detrimento dos dirigentes. Adicionalmente, a politização da esfera dirigente acentuou-se, particularmente durante a

presidência de Sarkozy (2007-2012). A personalização das decisões políticas e o acentuar da ideia de responsabilização pessoal pelo sucesso ou fracasso de políticas públicas (Bezes & le Lidec, 2011, p. 44) durante o seu mandato acentuou a tendência para retirar autonomia no processo de políticas públicas às estruturas administrativas. Tal foi conseguido pelo reforço do controlo político sobre a máquina administrativa do Estado. Tal como Bezes & le Lidec (2011, p.48) destacam,

[w]illing to restore ‘political will’ against ‘technocrats’, the presidency implemented a tighter control over top nominations and obtained a clearer subordination by quickly dismissing senior civil servants who were considered as responsible for policy or political failures.

O índice de discricionariiedade no caso francês reflecte, assim, o reforço do mecanismo de controlo apertado da estrutura administrativa, que desafia a narrativa de que a máquina administrativa francesa é autónoma e auto-regulada (Bezes & le Lidec, 2011, p. 48).

Em segundo lugar, a discricionariiedade política formal parece ser mais ampla nos casos em que existe uma forte tradição de cooperação interpartidária, tal como Katz e Mair (1995, p. 17) identificaram nos casos da Áustria, Finlândia e Suécia. A cooperação interpartidária parece reflectir-se na definição de mecanismos que admitem maior amplitude, podendo, potencialmente, reflectir-se numa utilização mais acentuada da patronagem.

Em terceiro lugar, parece ser notório o efeito do esmorecimento da pressão da integração europeia. Como notaremos abaixo, o processo de integração europeia tem, sobretudo, um efeito de redução da discricionariiedade política formal. Contudo, não é incomum a abertura da discricionariiedade legal alguns anos após o *terminus* dos processos de adesão. Após a adesão, os países deixam de estar sujeitos aos condicionalismos próprios dos processos de adaptação da administração pública à União Europeia (Meyer-Sahling, 2009b, p. 512). O caso da Polónia é paradigmático. Após a entrada na UE, em 2004, a Polónia aboliu o *Civil Service Office* (em 2006), abolindo, assim, a realização de concursos para a selecção de directores, directores-gerais e directores de departamento (Meyer-Sahling, 2009a, p. 35) e ampliando a margem de discricionariiedade política formal.

Em quarto lugar, a amplitude legal pode reflectir ausência de vontade política em reduzir a discricionariiedade política formal. A legislação da República Checa foi, à semelhança da Polónia, condicionada pelo processo de integração europeu, que se reflectiu

na promulgação da Lei 218/2002<sup>283</sup> (Kopecký, 2012, p. 78). A real falta de vontade doméstica de reformar a administração pública (Kopecký, 2012, p. 79), apesar das pressões próprias das negociações de integração europeia, suscitou diversas alterações a este diploma legal. Em específico, estas alterações procuraram sobretudo, adiar a implementação das disposições contidas naquele regulamento<sup>284</sup>. De acordo com Kopecký (2012), esta relutância pode dever-se quer às diferenças ideológicas entre partidos quanto à reforma do Estado, quer à desconfiança relativa à máquina administrativa e à sua competência técnica, particularmente, dada a tendência para a associar ao regime anterior.

Atentemos, agora, nos nove países que apresentam um índice de discricionariedade política formal abaixo da média. Dois factores ajudam a compreender estes índices de discricionariedade formal: o (recente) processo de integração europeia; e a forte tradição de escolhas meritocráticas.

Relativamente ao primeiro factor, vale a pena salientar que três países da Europa Central e de Leste situam-se abaixo da média dos dezanove países analisados: Bulgária, Hungria e Estónia. Estes três casos aproximam-se dos casos que frequentemente são associados a níveis mais reduzidos de politização. Estes resultados apontam para o potencial efeito da pressão da Comissão Europeia para que os países adoptassem medidas legais que promovessem a profissionalização e a imparcialidade política da estrutura dirigente, como condição essencial para o cumprimento das obrigações resultantes da entrada na União Europeia. A União Europeia não define as regras que devem ser especificamente adoptadas em relação à administração pública em cada um dos estados-membros ou candidatos a adesão. Contudo, são feitas pressões para o ajustamento das estruturas administrativas, de forma a assegurar a existência de capacidades administrativas capazes de proceder à implementação do *acquis communautaire*. No caso da adesão dos países da Europa de Leste, Meyer-Sahling (2006, p. 8) nota como esta pressão foi incluída como uma adenda no Conselho Europeu de Madrid de 1995. Este efeito é particularmente saliente no caso da Bulgária que, a par do Reino Unido, apresenta o mais

---

<sup>283</sup> *Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities (the Service Act)*, disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012622.pdf>, consultado a 10 de Setembro de 2011. Recorde-se que, até então, não existia qualquer regulamentação relativamente ao recrutamento da cúpula dirigente da administração pública (Kotchegura, 2008, p. 112).

<sup>284</sup> Por exemplo, o *Act No. 381/2008* adia a implementação da legislação para Janeiro de 2012 (disponível em [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.details?p\\_lang=en&p\\_isn=84731](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_isn=84731), consultado a 10 de Setembro de 2011).

baixo índice de discricionariedade. Não deve ser desconsiderado o facto de se tratar do último país a aderir à União Europeia, sendo, por isso, mais notório o fechamento das estruturas de oportunidades legais.

Posicionados ligeiramente abaixo da média do índice de discricionariedade surgem a Hungria e a Estónia, dois países pós-comunistas frequentemente associados à maior tendência para o profissionalismo e neutralidade no processo de selecção (Grzymala-Busse, 2003; 2006; Meyer-Sahling, 2006; 2009). No primeiro caso, tal como Meyer-Sahling (2006, p. 276) destaca, esta percepção deriva da posição pioneira da Hungria, no contexto dos países da Europa de Leste, na aprovação de legislação com vista à reforma da administração pública. Contudo, apesar de a legislação não permitir uma ampla margem de discricionariedade formal, os partidos no governo contornam a legislação, particularmente aquela relativa aos mecanismos de demissão. Por exemplo, apesar de a legislação não permitir, desde 2007, a demissão discricionária de dirigentes – uma vez que existe legislação que protege o dirigente, que pode contestar a sua demissão (Meyer-Sahling, 2009a, p. 40) – este processo de contestação torna-se de tal forma demorado que acaba por desincentivar os dirigentes da utilização destes mecanismos (Gajdushek, 2007, p. 351).

Por seu turno, a Estónia diferencia-se dos restantes países da Europa Central e de Leste por apresentar um dos valores mais baixos em termos de mecanismos *ex post*, resultado da inexistência de instrumentos formais de avaliação de desempenho dos dirigentes. A legislação da Estónia institucionaliza mecanismos de protecção da estrutura dirigente, que impedem a sua demissão discricionária ou a sua substituição com a mudança no governo. Um novo governo pode apenas substituir a estrutura dirigente um ano após a sua tomada de posse, o que permite não apenas assegurar a continuidade do processo de políticas públicas, mas também permite ao dirigente dar provas da sua competência ao novo governo. Contudo, estão previstas reformas neste enquadramento, que apontam para potencial abertura da discricionariedade legal, terminado o processo de adesão à União Europeia. Uma dessas reformas está relacionada com a redução do período entre a entrada em funções de um novo governo e a possibilidade de substituição do dirigente, que irá

permitir a mais célere substituição das estruturas que colaboraram com o governo cessante<sup>285</sup>.

Relativamente ao segundo factor, a legislação tende a reflectir forte tradição de um sistema de escolhas meritocráticas, como ilustrado pelos casos da Holanda e do Reino Unido. A Holanda, por exemplo, é notada como um caso onde a patronagem de serviço é praticamente inexistente ou muito excepcional (Kopecký & Scherlis, 2008; Müller, 2006; van Thiel, 2008). A discricionariedade política é, também, reduzida no caso do Reino Unido, apesar da existência de sinais quanto ao aumento dos mecanismos *ex ante*, como ilustrado pela possibilidade de abertura do recrutamento a indivíduos externos (Sausman & Locke, 2004, p.123). Com efeito, a legislação admite, desde 1994, o recrutamento de externos, embora, na prática, exista uma forte tendência para o recrutamento de indivíduos com experiência na Administração Pública (Dargie & Locke, 1999, p. 186). Assim, apesar de ser comumente associado a um modelo despolitizado, algumas reformas empreendidas revelam sinais de abertura a um maior controlo político da máquina administrativa.

Outros países surgem, também, associados a mecanismos que promovem escolhas meritocráticas, tal como a Finlândia, Suécia e Dinamarca (Christensen, 2004, p. 23) – apesar de estes países apresentarem valores superiores no índice de discricionariedade. Contudo, não é negligenciável o facto de os dados aqui recolhidos se reportarem apenas às estruturas da administração directa do Estado. Tal como salientámos anteriormente, os dados apresentados não contemplam processos de nomeação que tendem a ocorrer para outro tipo de estruturas, que podem permitir contornar as dificuldades que resultam de um enquadramento legal mais restrito. Na realidade, em alguns países, os dirigentes da máquina administrativa do Estado tendem a ser marginalizados no processo de políticas públicas, cujas funções são atribuídas a um núcleo que colabora directamente com o ministro. Os gabinetes ministeriais são, assim, estruturas que têm ganho relevo, tal como exemplificado nos casos da Bélgica<sup>286</sup> (de Winter & Dumont, 2003; Dierickx, 2004), do Reino Unido (Sausman & Locke, 2004), ou da França (Rouban, 2007).

---

<sup>285</sup> A reforma em curso permitirá que, a partir de 1 de Abril de 2013 este prazo seja reduzido para seis meses (informação confirmada por Külli Toomet-Björck, assessor do *Top Civil Service Excellence Centre*).

<sup>286</sup> Uma característica essencial do sistema de governo da Bélgica foi a marginalização pronunciada dos altos cargos dirigentes e a sua substituição por gabinetes ministeriais, mais próximos dos ministros para lidarem com o processo decisório. Por essa razão, os governos regionais tem procurado legislar no sentido da

O caso do Reino Unido é paradigmático. Embora as regras para nomeações da estrutura dirigente admitam uma limitada margem de discricionariedade política formal, estas limitações podem ser contornadas pela nomeação de “*special advisers*” e dos gabinetes de apoio ao primeiro-ministro e ao restante elenco ministerial. Estes assessores ganharam poder considerável, particularmente na formulação de políticas e, durante o mandato de Blair, tinham poder sobre a gestão dos funcionários públicos (Sausman & Locke, 2004). Como Sausman & Locke (2004, p. 106) notam,

[t]he case of special advisers is interesting because it reflects the changing demands of politicians. For example, advisers form a vital function in interacting with the media, something in which the civil service has often lacked in expertise yet which is increasingly expected of government.

A importância dos gabinetes ministeriais reflecte-se, também, na maior discricionariedade na selecção destas estruturas, à semelhança do que destacámos para o caso português, no capítulo anterior. A legislação do Reino Unido não estabelece limitações ao nível do número de nomeados, nem ao nível dos requisitos relativamente ao perfil dos candidatos a seleccionar (Sausman & Locke, 2004).

Embora a literatura tenda a associar as democracias mais recentes a uma maior tendência para o recurso à patronagem (Shefter, 1994; O’Dwyer, 2006), a evidência apresentada no Gráfico 6.2 é mista. Quatro dos países com enquadramento legal mais expansivo – Polónia, Espanha, Portugal e República Checa – são países que pertencem à terceira e quarta vagas de democratização, confirmando, assim, a expectativa teórica. Contudo, note-se que, das onze democracias mais antigas em análise, seis – França, Itália, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Áustria – figuram entre os países com maior discricionariedade política formal.

Até que ponto existem, assim, diferenças significativas entre as democracias antigas e as mais recentes? Na Tabela 6.3 são apresentados os valores médios dos mecanismos *ex ante* e *ex post* desagregados por democracias antigas e mais recentes. Tal como é possível verificar, todos os países considerados estabeleceram um quadro legal que permite aos governos partidários controlar as estruturas administrativas, com poucas diferenças

---

limitação do número de funcionários nestes gabinetes para que se envolvam mais os altos cargos dirigentes na formulação de políticas (Dierickx, 2004).

significativas entre as democracias antigas e recentes<sup>287</sup>. Com efeito, a média global para as democracias recentes aqui consideradas é de 0,61, apenas ligeiramente acima da média das suas congéneres mais antigas (0,58).

**Tabela 6.3 – Mecanismos *ex ante* e *ex post* e índice de discricionariedade em democracias recentes e antigas (média)**

	<i>Número de casos</i>	<i>Mecanismos ex ante (média)</i>	<i>Mecanismos ex post (média)</i>	<i>Índice de discricionariedade (média)</i>
Democracias recentes	8	0,61	0,59	0,61
Democracias antigas	11	0,53	0,66	0,58
Total	19	0,57	0,63	0,59

A inexistência de diferenças significativas<sup>288</sup> é sintomática da pressão a que todos os governos estão sujeitos. Tal como notámos no início deste capítulo, todos os países estiveram sujeitos ao processo de integração europeia e os diferentes governos estão sujeitos às mesmas pressões em termos do processo de políticas públicas. Em específico, os países enfrentam, de uma forma geral, a mesma tendência em termos da complexificação das estruturas de governação, particularmente no âmbito das reformas introduzidas pela tendência imposta pela Nova Gestão Pública. Estas alterações impelem os governos partidários a definir mecanismos que lhes permita deter controlo sobre a máquina administrativa do Estado. Além disso, a proximidade entre índices de discricionariedade é um potencial reflexo do impacto do processo de integração europeia. Tal como destacámos no segundo capítulo, os procedimentos de selecção e recrutamento da administração pública podem ser, também influenciados pela pressão externa em termos de exigências ao nível da profissionalização dos recursos humanos e no combate à partidarização do Estado (Grzymala-Busse, 2006, p. 276; O'Dwyer, 2006, p. 18).

<sup>287</sup> Outros estudos demonstraram a inexistência de diferenças significativas entre as democracias antigas e recentes relativamente a indicadores sobre a relação entre os partidos políticos e o Estado. van Biezen e Kopecký (2007, p.246), por exemplo, destacam a inexistência de diferenças estatisticamente significativas entre as democracias recentes e antigas relativamente ao enquadramento legal sobre o financiamento partidário. Embora o financiamento partidário não esteja relacionado com a patronagem, é um indicador da importância do Estado para os partidos políticos, que é transversal às democracias mais antigas e mais recentes.

<sup>288</sup> Para verificar a existência de diferenças estatisticamente significativas foi utilizado o teste não paramétrico *Man-Whitney*, que é a alternativa não paramétrica ao *Teste t* para a diferença de médias. A utilização deste teste deve-se ao facto de lidarmos com amostras de pequena dimensão.

Ao mesmo tempo, estes resultados globais aproximados ocultam diferenças relevantes entre as democracias mais antigas e mais recentes. As democracias mais recentes atribuem, em média, pesos muito próximos aos mecanismos *ex ante* e *ex post*, ainda que com ligeira primazia dos primeiros (média de 0,61 e 0,59, respectivamente). Tal contrasta com o padrão nas democracias mais antigas que, em média, atribuem maior relevo aos mecanismos *ex post* (média de 0,66, contra uma média de 0,53 para os mecanismos *ex ante*). Apesar de estas diferenças não serem estatisticamente significativas, elas apontam para a maior saliência dos mecanismos *ex ante* em democracias mais recentes, onde o escrutínio prévio à nomeação adquire maior proeminência.

Embora não existam diferenças significativas entre democracias antigas e recentes relativamente ao índice de discricionariedade política formal, podem existir diferenças ao nível da utilização deste mecanismo. Tal como salientámos acima, alguns países surgem associados, na literatura, a processos de selecção mais meritocráticos, com menor tendência para a utilização da patronagem (como notámos para os casos da Finlândia, Suécia e Dinamarca), apresentando, contudo, índices de discricionariedade política formal acima da média dos 19 países analisados. Tal sugere a necessidade de comparar o índice de discricionariedade política formal e o índice relativo à percepção da utilização da patronagem. A próxima secção detém-se nessa análise.

### ***Da discricionariedade formal à utilização da patronagem***

De que forma o recurso à patronagem reflecte o índice de discricionariedade política formal? Até que ponto os governos partidários utilizam a amplitude da discricionariedade formal do enquadramento legal dos seus países? Nesta secção comparamos o valor obtido na secção anterior relativo ao índice de discricionariedade política formal com os indicadores existentes relativos ao recurso efectivo à patronagem.

A investigação comparada tem proposto diferentes abordagens metodológicas para analisar a extensão e profundidade da patronagem, tal como apresentamos em capítulos anteriores. Petr Kopecký e Peter Mair, num projecto sobre a patronagem em quinze democracias europeias – *Party Patronage in Contemporary Europe* – utilizaram *expert surveys* (Kopecký & Mair, 2011; Kopecký, et al., 2012). Em cada país, foram conduzidas 45 entrevistas, perfazendo um total de 675 entrevistas. Este inquérito por entrevista a elites



inclui questões acerca das perspectivas dos respondentes relativamente ao enquadramento legal e relativamente às práticas de nomeação e envolvimento dos partidos. A utilização desta metodologia permitiu estimar um índice de utilização da patronagem, que é calculado utilizando os valores médios obtidos da percepção dos entrevistados (dirigentes, políticos e observadores privilegiados) em relação à prática das nomeações, em termos do seu alcance e profundidade em nove áreas sectoriais, ao nível ministerial, não departamental ou nas instituições executantes<sup>289</sup>.

A Tabela 6.5 apresenta os valores do índice de discricionariedade política formal em termos de mecanismos *ex ante* e o índice de patronagem calculado pelo Projecto *Party Patronage in Contemporary Europe* e, no Gráfico 6.3, apresentamos as diferenças entre os dois índices. Para podermos comparar estes dois índices, dois aspectos foram tidos em consideração. Em primeiro lugar, uma vez que o índice de discricionariedade que analisámos nas secções anteriores se reporta apenas à administração directa – tal como sublinhámos no início deste capítulo – o valor relativo ao índice de patronagem reflecte apenas a percepção da utilização da patronagem no mesmo nível. Em segundo lugar, não utilizamos, na análise que se segue, o índice de discricionariedade política estimado, uma vez que este inclui mecanismos de controlo *ex post*, os quais não são ponderados no índice de patronagem, já que as questões do guião utilizado se reportam apenas à percepção quanto à influência nos processos de escolha e nomeação.

Em ambos os casos, os índices variam entre 0 e 1, com 0 a indicar menor recurso à patronagem e o 1 a apontar para uma alargada utilização da patronagem. Utilizando a mesma escala, torna-se possível comparar a possibilidade legal de escolha dos dirigentes e a efectiva utilização da patronagem em treze democracias europeias e verificar até que ponto a legislação condiciona a utilização da patronagem. Nesta secção, o leque de países

---

<sup>289</sup> O índice de patronagem é calculado partindo de duas questões específicas, as quais foram colocadas a dirigentes e políticos ou observadores privilegiados. A primeira questão mede a amplitude da patronagem: “Diria que as nomeações se efectivam (1) na maioria das instituições; (2) em algumas instituições; (3) em todas as instituições?”; enquanto a segunda questão procura medir a profundidade da patronagem: “Nomeiam-se indivíduos para: (1) posições de topo; (2) funcionários de nível intermédio; (3) funcionários da carreira técnica e de apoio?”. Dada a natureza ordinal dos dados, os autores do estudo utilizaram o valor da mediana em cada questão. A mediana da primeira questão foi multiplicada pelo valor da mediana da segunda questão. O valor final é apresentado como um índice da utilização da patronagem, o qual foi estandardizado com valores a variar entre 0 e 1. O mesmo índice foi calculado para as instituições da administração pública central (ministérios e direcções gerais); para as agências não departamentais (agências com funções de planeamento ou regulação); e as instituições executantes (instituições envolvidas na provisão ou produção dos serviços). Nesta secção, utilizamos apenas os valores ponderados para as instituições da administração pública central, os quais podem ser consultados em Kopecký & Mair (2012, p. 370).

incluído é menor do que aquele analisado na secção anterior, uma vez que se reporta ao conjunto de casos sobre os quais existem dados sobre os dois índices em análise.

**Tabela 6.4 – Índice de discricionariedade formal e índice de patronagem, em 13 democracias europeias**

	Índice de discricionariedade formal	Índice de Patronagem <sup>290</sup>
Reino Unido	0,22	0,09
Holanda	0,44	0,14
Dinamarca	0,56	0,33
Irlanda	0,44	0,36
Portugal	0,78	0,40
Espanha	0,89	0,50
Bulgária	0,33	0,61
Áustria	0,67	0,63
Itália	0,78	0,63
Hungria	0,44	0,65
República Checa	0,89	0,67
Alemanha	0,33	0,68
Grécia	0,22	0,73
<b>Média</b>	<b>0,54</b>	<b>0,49</b>

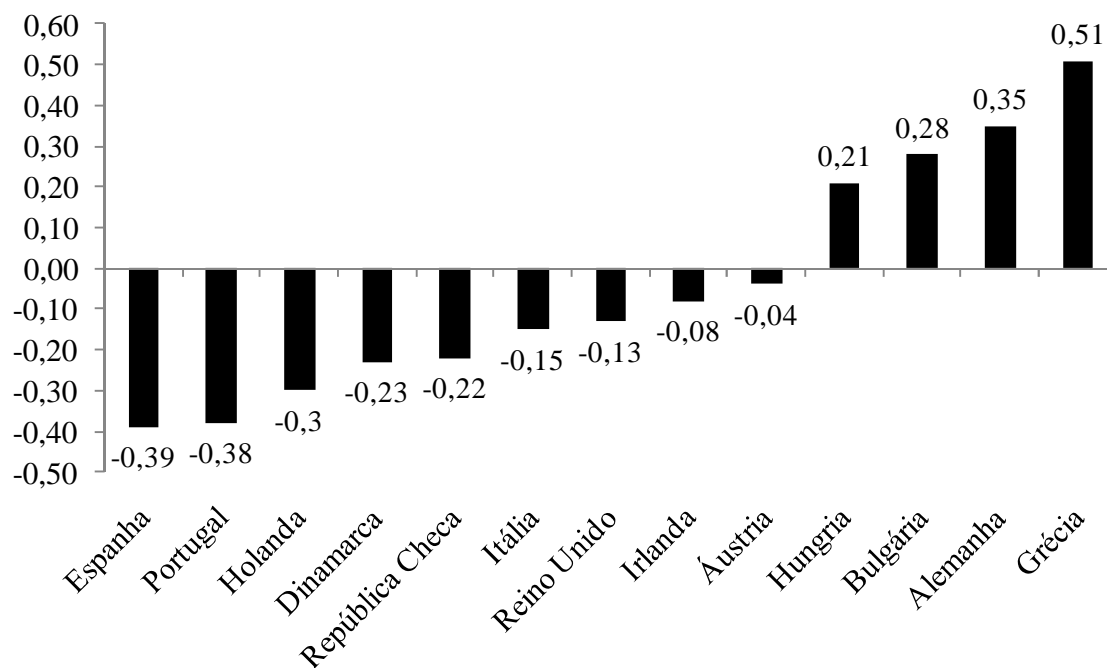
A comparação destes índices permite-nos identificar três grupos de países. O primeiro grupo é constituído pelos países que apresentam um índice de discricionariedade política formal acima da média, mas com um índice de utilização da patronagem mais reduzido. Afiguram-se, assim, como os casos em que os governos partidários não utilizam a totalidade das oportunidades legais para efeitos de controlo da estrutura dirigente. Fazem parte deste conjunto de países a Dinamarca, Portugal, a Espanha, a Áustria, a Itália e a República Checa. O segundo grupo inclui os países cuja discricionariedade política formal é inferior à média, mas em que o recurso à patronagem suplanta a abertura legal, com índices de recurso à patronagem superiores à média. São os casos da Alemanha, da Bulgária, da Hungria e da Grécia. O terceiro grupo é composto pelos países com índices de discricionariedade inferiores à média e onde o recurso à patronagem é, igualmente, inferior ao valor médio dos treze países. Três países encaixam neste perfil: a Holanda, a Irlanda e o Reino Unido.

No Gráfico 6.3 apresentamos as diferenças entre os dois índices, o que permite representar graficamente as diferenças entre estes dois índices. De seguida, procuramos

<sup>290</sup> O índice de patronagem foi obtido a partir do trabalho de Kopecký et al. (2012, p. 367).

detalhar os factores explicativos das diferenças identificadas entre os dois índices em cada grupo de países.

**Gráfico 6.3 – Diferença entre o índice de utilização da patronagem e o índice de discricionariedade formal, em 13 democracias europeias**



Apenas quatro países apresentam índices de utilização da patronagem superiores à discricionariedade política formal, com a diferença entre os dois índices a ser substancial no caso da Grécia. Embora o índice de utilização de patronagem coloque a Espanha, a Itália e a Grécia acima da média dos treze países aqui analisados, apenas no último caso a utilização da patronagem supera o índice de discricionariedade formal. Com efeito, a análise comparada dos países da Europa do Sul sugere que a utilização da patronagem de serviço é mais disseminada na Grécia (Mascio, et al., 2010, p. 9), marcada por uma estrutura administrativa pouco autónoma e subserviente em relação à esfera política (Pappas & Assimakopoulou, 2012, p. 147)

A Grécia surge, assim, como o único país da Europa do Sul com um saldo positivo quando ponderamos a diferença entre os dois indicadores. A extensiva utilização da patronagem neste caso, ultrapassando a discricionariedade política legal é explicada pelo amplo regime de excepções que os governos foram criando de forma a contornar os limites

legais. Por exemplo, a instituição<sup>291</sup> que controla o processo de nomeações não tem poder sobre algumas áreas sectoriais (hospitais, forças armadas, negócios estrangeiros, por exemplo), nem sobre a selecção de alguns dirigentes<sup>292</sup>. Adicionalmente, em 2005 foi introduzido um mecanismo de selecção complementar àqueles utilizados pela comissão independente. Assim, a lei 3320/2005 introduziu a obrigatoriedade de realização de uma entrevista no processo de selecção que passa a ter um peso substancial no processo de selecção, permitindo contornar a escolha feita pela comissão independente (Pappas & Assimakopoulou, 2012, p. 149). Estas excepções permitem compreender como, apesar da institucionalização de mecanismos formais menos permeáveis, é possível aos governos ultrapassar essas limitações e assegurar uma continuada influência sobre os processos de selecção do braço operacional do governo.

Com um padrão similar, deve ser destacado o caso da Alemanha. Este caso é interessante, na medida em que a patronagem não é geralmente considerada uma característica saliente ao nível federal (Müller, 2000a, p. 145). Contudo, reconhece-se que o recurso à patronagem ao nível das *Land* é significativo. O resultado do índice de patronagem no caso alemão parece reflectir a sua importância ao nível regional pois, tal como John & Poguntke (2012, p. 126) advertem, os dados obtidos em relação à patronagem ao nível ministerial incluem a percepção quanto à utilização da patronagem ao nível federal e regional. Com efeito, os autores destacam que, ao nível regional,

party political considerations also play a role for employment and promotion decisions at the middle level of the ministries, and hence the practice of party patronage frequently goes beyond the legal scope (John & Poguntke, 2012, p. 132)

Adicionalmente, os autores notam que a saliência da patronagem na Alemanha, apesar da limitada discricionariedade política formal é um efeito da procura. Os dirigentes intermédios da cúpula dirigente socorrem-se da filiação partidária como um mecanismo para assegurar a sua progressão na carreira, permitindo perpetuar a percepção de recurso à

---

<sup>291</sup> Na década de 1990, registaram-se alguns esforços com vista ao reforço da autonómica da cúpula dirigente face às estruturas políticas. Um desses esforços está relacionado com a criação de entidades independentes. Em 1994, a Lei 2190 criou o *Supreme Council for Personnel Selection* (ASEP), uma autoridade independente, nomeada pelo parlamento, responsável pela selecção do pessoal permanente da administração pública e pelo controlo da legalidade da selecção dos restantes dirigentes (Sotiropoulos, 1999, p. 16; Pappas & Assimakopoulou, 2012, p. 147).

<sup>292</sup> O *Supreme Council for Personnel Selection* não tem poder sobre a selecção de carreiras especializadas como aquelas relacionadas com a justiça, saúde, ensino superior, forças armadas, negócios estrangeiros. De igual forma, não tem poder sobre a selecção de indivíduos oriundos da *National School of Public Administration*, nem sobre a escolha de assessores e peritos.

patronagem como um mecanismo de recompensa partidária. Para que este mecanismo possa ser utilizado, as nomeações podem ocorrer, por exemplo, para instituições internacionais, onde as regras de selecção tendem a ser mais flexíveis sem, contudo, negligenciar o critério da competência técnica (John & Poguntke, 2012, p. 134)

Embora o enquadramento legal na Bulgária e Hungria seja mais restritivo, potencialmente reflectindo a capacidade de pressão do processo de integração europeia, como destacámos na secção anterior, a prática da utilização da patronagem na administração directa é superior às possibilidades legais. Neste sentido, a pressão do processo de integração europeia no sentido da adopção de medidas com vista à modernização da administração pública reflecte-se sobretudo na adopção de legislação (Goetz, 2001; Hadjiisky, 2009; Meyer-Sahling, 2002, 2009b) com um impacto mais limitado na sua implementação. Com efeito, os esforços dos governos nestes países estão mais orientados para a ruptura com as estruturas do passado comunista – e a herança de um sistema de recrutamento politizado que colocava a lealdade partidária acima das competências profissionais e do mérito (Goetz & Wollmann, 2001, p. 879) – do que para a acomodação prática das exigências do processo de integração europeia (Goetz, 2001, p. 1042). E, nesse sentido, os dados apresentados no Gráfico 6.3 sugerem a persistência de um “fosso” entre a intenção legislativa e a prática da influência partidária na selecção das estruturas dirigentes, tal como outros estudos já haviam sugerido existir (Goetz & Wollmann, 2001, p. 880). Ao mesmo tempo, confirma-se a perspectiva de Verheijen (2000, p. 29) de que a legislação raramente funciona como um catalisador para a despolitização, particularmente quando a aprovação da legislação se torna um fim em si mesmo, ao invés de ser considerada um instrumento para assegurar a despolitização e a profissionalização da máquina dirigente da administração pública.

De uma forma geral, a análise destes quatro países – no conjunto das trezes democracias em que foi possível comparar os dois índices – sugerem que a aprovação de legislação não é um elemento suficiente para explicar os padrões de patronagem em alguns países. Tal é igualmente válido quando analisamos o segundo conjunto de países que articulámos acima, o qual é composto pelos países que apresentam um índice de utilização da patronagem inferior à discricionariedade formal.

Dos países que apresentam diferenças negativas mais acentuadas entre os dois índices, destacam-se os casos de Espanha e Portugal e, com menor saliência, é um resultado evidente, também, no caso italiano. Nestes casos, a utilização da patronagem é consideravelmente menor do que o que a lei permite. Tal sugere, por um lado, a necessidade de se reverem as expectativas sobre a patronagem apenas com base na discricionariedade política formal e, por outro lado, tende a sugerir a necessidade de uma análise mais matizada da utilização da patronagem nas democracias da Europa do Sul. A narrativa predominante relativa aos países da Europa do Sul tende a associá-los a níveis de patronagem mais amplos e em profundidade (Diamandouros, et al., 2006; Sotiropoulos, 2006b), devido à existência de longos períodos com regimes autoritários e à tardia industrialização (Hopkin, 2001), com tendência a perdurar devido ao alargamento do Estado-providência e à consequente dependência do eleitorado em relação aos benefícios do Estado (Ferrera, 1996).

Esta leitura mais matizada é particularmente relevante no caso português, que emerge como um caso excepcional neste grupo. Embora apresente um índice de discricionariedade política formal muito superior à média dos 13 países analisados, Portugal surge com um índice de utilização efectiva de patronagem abaixo da média, um padrão apenas comparável ao caso da Dinamarca. A combinação destes dois índices sugere, assim, a necessidade de rever a narrativa convencional relativa ao caso português, que o reportam como um país onde a patronagem é percebida como uma característica generalizada da cultura política portuguesa, particularmente após a transição para a democracia (Lopes, 1997).

O caso português é, também, excepcional no contexto dos países da Europa do Sul. Embora também apresente um saldo negativo entre os dois índices, a Itália apresenta um dos índices de discricionariedade formal mais elevados, mantendo um índice de utilização consideravelmente superior à média dos treze países analisados, tratando-se, assim, de um país que utiliza praticamente a total margem de discricionariedade legalmente definida. Tal parece reflectir a potencial utilização da patronagem para efeitos de controlo da estrutura dirigente, particularmente tendo em conta o poder da estrutura administrativa italiana. Este poder decorre da instabilidade do governo e da fragmentação política, o que torna a estrutura dirigente mais poderosa e mais livre na sua actuação (Verzichelli, 2003, p. 465). Verzichelli (2003) conclui ser muito frequente que o novo ministro se depare com uma

estrutura dirigente mais experiente do que o ministro e que procura manter a sua autonomia relativamente a este.

O caso espanhol apresenta-se, à semelhança do caso italiano, com um índice de utilização da patronagem superior à média dos treze países analisados, embora a diferença entre os dois índices seja mais acentuada do que aquela verificada no caso italiano. O saldo negativo parece reflectir a maior independência da máquina administrativa espanhola face à influência partidária. À semelhança do caso português, a estrutura administrativa espanhola era bastante poderosa durante o franquismo que, a partir de 1964, estabeleceu um sistema administrativo dirigido pelos *corps* e gerido por princípios de eficiência (Parrado, 2000). Estes aspectos limitaram a utilização da patronagem, ao potenciarem a sedimentação de uma máquina administrativa autónoma. Adicionalmente, ao contrário do contexto português, não se verificaram saneamentos na administração pública, consistente com a natureza *pactada* da transição democrática espanhola. Em paralelo, o governo de transição e o partido que venceu as primeiras eleições democráticas, o *Unión de Centro Democrático* (UCD) não impuseram alterações no sistema administrativo, um reflexo da importância que os tecnocratas tinham na estrutura deste partido (Gómez & Verge, 2012, p. 318). Quando em 1982, o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) venceu as eleições, procuraram introduzir-se algumas reformas que permitissem a substituição da elite dirigente herdada. Contudo, a heterogeneidade dos partidos da oposição representados no parlamento e o processo decisório consensual dos primeiros anos de vida democrática, impediram a possibilidade de utilizar a patronagem na estrutura intermédia e nos níveis hierárquicos mais baixos (Mascio et al., 2010, p. 14; Gómez & Verge, 2012, p. 319), criando potenciais barreiras à utilização da patronagem. As barreiras ao recurso à patronagem no caso espanhol sugerem que estas ultrapassam em muito a dimensão da discricionariedade política formal. E se em alguns países – como notámos, por exemplo, no caso da Grécia – são criados vazios legais em algumas áreas sectoriais para permitir aos governos controlar a sua estrutura operativa, no caso espanhol, verifica-se a criação de mecanismos que permitem contornar a própria máquina administrativa. Com efeito – e tal como pudemos notar, na secção anterior, relativamente ao caso da França – os governos procuram socorrer-se de mecanismos que permitem quebrar o poder da administração pública, particularmente o poder dos *corps* (Mascio, et al., 2010, p. 9). Estes podem ser identificados, por exemplo, na introdução de cargos cuja nomeação é da total

discrecionariedade dos ministros, particularmente ao nível dos gabinetes ministeriais (Gómez & Verge, 2012, p. 319) e na criação da administração semi-pública (institutos públicos).

Para além dos países da Europa do Sul, este segundo grupo inclui, ainda, o caso da Dinamarca, da Áustria e da República Checa. Destes, apenas a Dinamarca apresenta um índice de utilização da patronagem reduzido (e inferior à média dos treze países analisados), apesar da sua abertura legal. Christensen (2004, p. 23) salienta que

the Danish civil service has upheld its character of a pure merit system. Given the institutions of parliamentary government and the allocation of power within them, large scale politicization has not taken place, nor does it seem very likely in the future.

Neste caso, a tendência para a formação de governos minoritários torna o governo frágil quer face a uma cultura administrativa independente, quer face ao poder dos restantes partidos que tendem a bloquear a utilização da patronagem, uma vez que os governos minoritários requerem o seu apoio em determinados processos de decisão (Kopecký & Mair, 2011, p. 10). Com efeito, Kopecký & Mair (2011, p. 10) exemplificam a importância dos partidos da oposição, destacando o caso da legislação que passou a admitir a nomeação de assessores especiais – uma forma de politização que permite contornar a administração pública tradicional – a qual foi aprovada na Dinamarca apenas em 1993, numa altura em que se formou o primeiro governo maioritário ao fim de 22 anos.

A República Checa e a Áustria, apesar de se apresentarem com um saldo diferencial negativo entre os dois índices, posicionam-se consideravelmente acima da média em ambos. Tal é particularmente evidente no caso da Áustria. Este é considerado “o coração” da patronagem na Europa (Müller, 2007b, p. 252), devido à elevada saliência da patronagem sem, contudo, ultrapassar os limites legais impostos. Neste caso, a importância da patronagem deve-se à adopção do *Proporz system*, em que os cargos na administração pública são distribuídos de acordo com a força dos partidos (Liegl & Müller, 1999).

Tal como notámos acima, a República Checa esteve, à semelhança dos restantes países da Europa de Leste, sujeita às pressões da União Europeia para a reforma da máquina administrativa do Estado. Contudo, a inexistência de vontade política para rever o enquadramento legal ao nível doméstico (Kopecký, 2012, p. 79; Meyer-Shaling, 2006b, p. 21) gerou índices de discrecionariedade política formal muito amplos. O caso da República



Checa é, também, excepcional no contexto dos restantes países da Europa de Leste analisados nesta secção – a Bulgária e a Hungria. Com efeito, apesar de ser o país que apresenta os valores mais elevados em ambos os indicadores, é o único país da Europa de Leste onde o índice de utilização da patronagem não supera o índice de discricionariedade legal.

O último conjunto de países compreende aqueles que apresentam uma amplitude legal restrita e com utilização da patronagem abaixo da média dos treze países considerados. Apenas três países encaixam neste perfil: a Holanda, o Reino Unido, e a Irlanda. No caso do Reino Unido e da Holanda, que apresentam índices de discricionariedade política formal muito baixos, o recurso à patronagem é quase marginal, confirmando a percepção apresentada em outros estudos (Müller, 2000a, pp. 143-144). Neste caso, confirma-se a perspectiva generalizada quando ao menor controlo e politização das suas estruturas dirigentes, uma vez que a estrutura administrativa tende a ser vista como um elemento independente – apesar de podermos identificar alguns elementos que apontam para uma mudança de paradigma, particularmente no Reino Unido, desde o governo de Thatcher (Campbell & Wilson, 1995).

A administração pública na Irlanda é, também, considerada neutra e de tal forma qualificada que se converte numa importante fonte de inovação e de aconselhamento para o governo (O'Malley et al., 2012, p. 210). Adicionalmente, o aumento do escrutínio dos *media* e a rejeição do eleitorado relativamente à utilização da patronagem reduzem os incentivos para a utilização da patronagem. Com efeito, O'Malley et al. (2012) sublinham que embora a patronagem como forma de controlo possa ser considerada mais legítima do que a patronagem como recompensa, os governos partidários evitam a sua utilização devido à sua associação a práticas clientelares.

Esta secção permitiu analisar a relação entre a discricionariedade política legal e a utilização efectiva da patronagem. A prática dos países analisados tende a divergir da discricionariedade formalmente admitida na legislação. Tal sugere que embora enquadre a prática, a legislação não explica a utilização da patronagem, dado que esta pode ocorrer apesar da existência de mecanismos legais mais restritivos. Com efeito, dos 13 países em análise, quatro apresentam legislação restritiva e, apesar disso, apresentam níveis consideráveis de utilização da patronagem. Em paralelo, nem sempre os partidos no

governo utilizam toda a discricionarieidade ao seu dispor, algo que se verificou em oito dos treze países em análise. Entre estes, encontra-se o caso português, que não só surge com uma diferença substancial entre os dois índices, como surge como um dos casos europeus comparativamente com menor utilização da patronagem. Como salientámos anteriormente, é comumente aceite que a existência de um quadro legal mais restritivo tende a reduzir o recurso à patronagem (Grzymala-Busse, 2003a, 2003b; O'Dwyer, 2006). Contudo, estes resultados apontam para a necessidade de considerar com maior profundidade o recurso à patronagem em diferentes contextos, utilizando outros indicadores para além do enquadramento legal.

### *Notas conclusivas*

Sendo certo que a politização da estrutura dirigente se deve, em larga medida, às trajetórias históricas de cada país, a literatura existente também tem frisado a importância dos aspectos institucionais da legislação na politização. Este capítulo procurou inserir o estudo da discricionarieidade política formal portuguesa numa abordagem comparada e permitiu verificar como ao nível institucional a permeabilidade legal é diversa em diferentes contextos, embora exista uma aproximação entre regimes de selecção e de controlo das estruturas dirigentes. Com efeito, embora seja aceite a percepção de que a patronagem seja uma característica saliente das democracias recentes, não foram identificadas diferenças significativas entre democracias antigas e recentes. Num contexto de maior fragmentação e complexificação da governação e dadas as implicações do processo de integração europeia, os diferentes governos partidários sentem-se impelidos a definir mecanismos similares que lhes permitam controlar a máquina operacional do governo.

Além disso, pudemos anotar como nos casos em que a discricionarieidade política é mais limitada, tem sido acompanhada pela introdução de mecanismos que podem funcionar como válvulas de alívio. Estas permitem aos governos partidários controlar não apenas o processo de políticas públicas, mas também podem funcionar como um mecanismo de controlo da própria estrutura administrativa do Estado. Estes mecanismos tornaram-se evidentes, por exemplo, no Reino Unido ou na Bélgica, onde a manutenção de um modelo profissionalizado da administração pública, foi acompanhada pela introdução

de elementos singulares de politização. Torna-se, assim, uma arena crucial para os governos partidários a qual parece ter sido igualmente utilizada no contexto português, tal como pudemos evidenciar no quinto capítulo, com os sucessivos governos partidários a admitir uma margem de discricionariedade ilimitada ao nível dos gabinetes ministeriais e dos grupos de trabalho.

Esta proximidade entre países em relação à discricionariedade política formal não se verifica, contudo, quando consideramos a percepção das elites dirigentes e governativas de treze democracias europeias relativamente à utilização efectiva da patronagem. A comparação entre os dois índices permitiu confirmar que, apesar da amplitude das oportunidades legais, o caso português insere-se no conjunto de países com comparativamente menor recurso à patronagem. Desta forma, os resultados sugerem a necessidade de revisão da perspectiva tradicionalmente associada ao caso português. Com efeito, embora possa ter-se tratado de um instrumento saliente durante a fase de consolidação da democracia portuguesa (Lopes, 1997), os índices analisados neste capítulo apontam para a possibilidade de um padrão mais matizado da saliência da patronagem para os governos partidários contemporâneos.

Esta comparação permitiu, ainda, confirmar que, apesar da tendência para a institucionalização de mecanismos de discricionariedade política, a maioria dos governos partidários não utiliza a totalidade das estruturas de oportunidade que têm ao seu dispor. O contrário, embora menos saliente, também se verifica, uma vez que há países cujo índice de utilização da patronagem suplanta largamente a discricionariedade legal definida. Assim, torna-se importante analisar os padrões de patronagem e a percepção das elites dirigentes e governativas em relação à prática da patronagem em Portugal, algo que procuramos fazer nos dois capítulos que se seguem. No capítulo seguinte detemo-nos na análise das perspectivas de ministros e dirigentes entrevistados relativamente à utilização, motivações e condicionantes da patronagem no caso português.



## Capítulo 7 – Patronagem em Portugal: as perspectivas dos entrevistados

*[P]ara garantir que o programa é executado é necessário que os políticos tenham confiança absoluta nos dirigentes. (D15, AIE)*

*Há sempre uma dinâmica de lealdades partidárias, até muitas vezes de facturas a pagar por apoios internos que conduziram à liderança do partido. (P6)*

### *Notas introdutórias*

Os dois capítulos anteriores procuraram analisar a evolução da discricionariedade política formal no contexto português e em perspectiva comparada. A caracterização do enquadramento legal português permitiu confirmar a existência de estratégias utilizadas pelos governos partidários para assegurar que a administração pública é responsiva às prioridades do governo, minimizando os riscos de perdas de agência. Notámos como a redução da discricionariedade formal em determinados mecanismos tende a ser acompanhada pela abertura de outros, permitindo, assim, a manutenção de canais de acesso à administração pública.

A evolução do enquadramento legal reforçou, ainda, a expectativa da existência de *path dependencies* na utilização da patronagem, no contexto português. Com efeito, a definição de mecanismos que tendam a promover a profissionalização da administração pública surge largos anos após a universalização do sufrágio, gerando expectativas quanto à permeabilidade da administração pública à influência partidária. Além disso, a análise da evolução longitudinal da discricionariedade política formal evidencia um padrão de difícil institucionalização destes mecanismos de promoção da profissionalização, dadas as constantes revisões legais que coincidem, amplamente, com um padrão de alternância partidária no governo.

Apesar disso, a comparação entre o índice de discricionariedade formal ao nível dos mecanismos *ex ante* e a perspectiva de dirigentes, políticos e observadores relativamente à efectiva utilização da patronagem aponta para a limitada capacidade da legislação na explicação do recurso à patronagem. Portugal surge com um dos países europeus com maior amplitude ao nível da discricionariedade formal, mas emerge como o segundo país

com maior discrepância entre este índice e a percepção quanto à utilização efectiva da patronagem.

O recurso à patronagem não pode, assim, ser explicado unicamente pelo seu enquadramento legal. Por isso, os dois capítulos que se seguem procuram analisar empiricamente a importância da patronagem para os governos partidários, através da utilização de duas fontes: a perspectiva de políticos, dirigentes e outros observadores; e os padrões quantitativos de nomeações para a cúpula da máquina administrativa do Estado português.

Neste capítulo, detemo-nos na análise da primeira destas fontes. Tal como salientámos no capítulo metodológico, o conhecimento aprofundado das motivações subjacentes à utilização da patronagem pode ser obtido através da perspectiva daqueles agentes que participam directamente nestes processos e/ou que conhecem o funcionamento e os mecanismos subjacentes à escolha das estruturas dirigentes.

Este capítulo está estruturado em cinco secções, as quais correspondem às dimensões que estruturam as hipóteses de investigação delineadas no quarto capítulo. Assim, a primeira secção analisa a perspectiva dos entrevistados relativamente à influência partidária nas nomeações. Para tal, procuramos não apenas compreender até que ponto as nomeações são influenciadas pelas estruturas partidárias mas, também, a perspectiva dos dirigentes quanto aos critérios de selecção. Na segunda secção, examinamos a visão dos entrevistados relativamente às motivações da patronagem, através da análise das dimensões específicas às quais os entrevistados associam a patronagem enquanto mecanismo de recompensa ou de controlo. A terceira secção procura compreender até que ponto os volumes de nomeação são influenciados pela forma do governo, dadas as expectativas de que a patronagem seja um recurso mais utilizado pelos governos minoritários e governos de coligação. Na quarta secção procuramos compreender o papel atribuído aos partidos da oposição. Para isso, consideramos a sua perspectiva quanto à distribuição da patronagem, distinguindo um estilo de patronagem maioritário ou proporcional. O capítulo termina com a análise das motivações das nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais.

## ***Influência partidária na patronagem***

*“Há pressão de um partido, mas se não houvesse nós não teríamos um governo democrático. Os partidos políticos são também organizações estruturadas que formam, filtram, seleccionam, e configuram como disponíveis quadros, elites.” (P2)*

Tal como salientámos no segundo capítulo, os sistemas democráticos implicam uma ampla rede de delegação de competências: do eleitorado para os partidos políticos; destes para o elenco ministerial; e deste para a administração pública. Notámos como este último elo de delegação, apesar de ser decisivo para os governos partidários, tem sido negligenciado. Com efeito, a eficácia e legitimidade dos governos partidários depende da cooperação da administração pública e da capacidade dos governos partidários de eliminar ou, no limite, de reduzir potenciais problemas na relação entre o partido no governo e a administração pública. O que tem sido menos considerado na literatura é o modo como se opera esta ligação entre os governos e a administração pública.

Para Müller (2000a, p. 154) a influência – ainda que informal – dos partidos políticos na nomeação sugere que é o partido que apoia o governo que é, na realidade, responsável pela patronagem. A análise da influência partidária é difícil de estudar e de testar empiricamente. Através de entrevistas a indivíduos com experiência no exercício de cargos directivos ou políticos ou mesmo peritos em diferentes áreas sectoriais permite-nos obter conhecimento sobre estes processos que não são directamente observáveis. Nesta secção, procuramos analisar as afirmações dos entrevistados relativamente às pressões a que estavam sujeitos no exercício dos seus mandatos e a sua perspectiva quanto à influência partidária na composição do braço administrativo dos governos partidários.

Quando questionados sobre as potenciais influências sobre a escolha das estruturas dirigentes, cerca de 78 por cento dos entrevistados assume a existência de uma influência considerável dos partidos políticos no processo de nomeação dos dirigentes da administração pública, tal como pode ser confirmado na Tabela 7.1, com a influência partidária a ser identificada na larga maioria das áreas sectoriais<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> As áreas sectoriais consideradas nesta secção correspondem àquelas que estruturaram a composição da amostra de entrevistados, tal como destacámos no capítulo sobre a metodologia utilizada nesta tese.

**Tabela 7.1 – Influência partidária, por área sectorial**

	Influência partidária	%	Inexistência de influências partidárias	%
Administração Reg. e Local	3	100	0	0
Negócios estrangeiros	2	40	3	60
Economia	6	75	2	25
Finanças	4	80	1	20
Comunicação Social	2	66,7	1	33,3
Educação e Cultura	8	100	0	0
Defesa e Segurança	4	80	1	20
Saúde	6	100	0	0
Justiça	1	33,3	2	66,7
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>78,3</b>	<b>10</b>	<b>21,7</b>

Nota: Respostas à questão: *Na sua opinião, há pressões por parte dos partidos políticos para se nomearem determinados indivíduos?* Número total de respostas: 46.

Tal como pode ser confirmado, apenas cerca de 21 por cento dos entrevistados considera não existir qualquer influência partidária no processo de nomeações. Duas áreas sectoriais parecem estar particularmente insuladas da influência partidária: a área da justiça e dos negócios estrangeiros. No primeiro caso, os entrevistados entendem que as entidades executantes da área da justiça – tribunais, por exemplo – são menos permeáveis à influência partidária, embora esta se possa fazer sentir ao nível das direcções-gerais. No caso dos negócios estrangeiros, os entrevistados entendem, tal como destacaremos de seguida, que embora a patronagem de serviço seja saliente, esta pode ser o efeito de recompensas pessoais, sem implicar necessariamente a existência de influência partidária.

Nas restantes áreas sectoriais, a maioria dos entrevistados admite a existência de consideráveis influências partidárias, sendo que esta percepção é mais acentuada nas áreas da administração regional e local, educação e cultura, saúde. Nestas áreas, a totalidade dos entrevistados assumiu que os partidos influenciam a escolha da cúpula da máquina administrativa. Além disso, para 44,4 por cento do total dos entrevistados que assume a existência de influências partidárias admite que a sua influência pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos, nomeadamente a estrutura intermédia.

Um dos entrevistados notou como se torna difícil para um ministro “*não ter em conta as pressões partidárias, quer do partido do governo, quer, eventualmente, do partido da oposição*” (D7 AIE), cuja influência pode sobrepor-se à vontade do ministro da área sectorial (D25 AIE).



A rotação dos cargos parece ser também um efeito das pressões partidárias, tal como um dos entrevistados destacou, considerando a sua nomeação para o exercício de funções dirigentes num Instituto Público:

*Ao nível das chefias internas só uma pessoa é que não era do PSD, todos os outros eram militantes do PSD, o que demonstra que realmente a questão partidária ganha imenso relevo, e devo dizer que fui avisado por pessoas do meu partido de que devia promover uma rotação, e devia pôr fora algumas pessoas para arranjar alguns lugares para pessoas do partido. (P7)*

Em determinados casos, o processo de escolha e de nomeação de dirigentes é precedido por um “*processo normal de consulta*” (D14 ADE), que é feito de entre os contactos mais próximos do ministro, que tendem a ser pessoas ligadas ao seu partido político. Neste sentido, os processos de consulta para a escolha de dirigentes acabam por passar pelo crivo partidário.

Quando solicitados a identificar, ao nível partidário, as estruturas que exercem (ou procuram exercer) maior influência sobre a escolha do ministro, as perspectivas dos entrevistados tendem a destacar a importância das estruturas subnacionais dos partidos<sup>294</sup>, particularmente as distritais<sup>295</sup>. Um dos entrevistados sublinhou que

*principalmente ao nível local, ao nível concelhio e ao nível distrital penso que há uma, enfim...uma pressão, ou pelo menos uma tentativa de nomeação, de colocação de pessoas que estejam dentro das estruturas partidárias do partido que está no poder. Eu acho que é notório – ao nível da segurança social eu acho que afirmaria isso; e a nível, também, das (...) ARS [Administrações Regionais de Saúde] eu penso que isso é palpável e patente. (D22 ADE)*

Na perspectiva de alguns dirigentes, o equilíbrio das forças regionais pode mesmo sobrepor-se à posição das estruturas centrais do partido e do ministro. Um ex-presidente de uma Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) relatou as pressões a que a sua nomeação para o cargo esteve sujeita:

*Mas a minha primeira nomeação é fruto de uma certa necessidade que eles [partidos] têm de equilibrar as pessoas, portanto vêm de diferentes partes da região, portanto uma base territorial; também uma vertente de poder político relativo das várias distritais dentro*

---

<sup>294</sup> Quando se referem às estruturas dos partidos ao nível subnacional, os entrevistados tendem a considerar que os presidentes de Câmara Municipais podem adquirir especial relevo. Tal como um dos entrevistados sublinhou, “*seria impensável nomear o presidente da CCDRN sem o consenso de alguns presidentes de câmara influentes na região*” (P7).

<sup>295</sup> Perspectiva identificada por cinco entrevistados: D3 ADE; P6; D19 ADE; P11; D10 ADE.

*do mesmo partido; e uma certa ideia de que eu tinha um perfil que era relativamente inquestionável, isto é, que dava aquela base de legitimidade para exercer funções mas que não resultava de um conhecimento profundo das minhas características pessoais (...). [J]á a minha segunda nomeação não. (...) A minha segunda nomeação era uma vontade deliberada de pessoas, neste caso do próprio Ministro e Secretário de Estado, de que eu integrasse a equipa e, portanto, e isso era com base no conhecimento pessoal que eles tinham tido durante o período de tempo em que eu trabalhei mais próximo com eles. (D19 ADE)*

Não obstante, o dirigente esclarece que, apesar de a sua nomeação ser o reflexo da escolha do ministro e secretário de Estado, houve necessidade de coordenar e articular as suas preferências com aquelas que eram as opções das estruturas distritais do partido, um processo que determinou a sua nomeação para um cargo distinto daquele que o ministro havia inicialmente considerado:

*...foi um processo que depois não resultou apenas disto, depois teve que ser trabalhado a nível regional entre os poderes relativos das distritais, portanto dentro do mesmo partido político, e agora...enfim...é melhor não que isto está a ser gravado, mas de qualquer forma, quer dizer, a vontade do ministro era aliás que eu ocupasse um cargo ainda mais importante do que aquele que eu vim a ocupar, mas que para mim chegava e sobrava para fazer o que eu queria, e que o equilíbrio relativo das diferentes forças políticas dentro - portanto, partidárias - obrigaram a que não, a que eu não ocupasse o cargo que algumas pessoas gostariam que eu ocupasse (D19 ADE)*

Um ex-ministro assumia que as estruturas distritais e regionais do seu partido

*não se coíbiam de qualquer forma de me fazer chegar essa informação, não se coíbiam. Ou directa, ou indirectamente, quando não me conheciam, faziam-me chegar indirectamente isso. (P1)*

As estruturas subnacionais dos partidos assumem, assim, um papel importante na distribuição da patronagem. Esta influência parece decorrer do seu peso no próprio partido. Deste modo, a natureza estratárquica dos partidos políticos tende a reflectir-se na utilização da patronagem, com as estruturas locais e regionais a procurarem manter a sua influência no processo de nomeações, particularmente nos casos em que se tratam de cargos com importância para a prossecução de políticas públicas a nível local e regional.

Apesar de ser relativamente inquestionável a influência partidária nos processos de nomeação, os entrevistados reconhecem que, dada a importância dos dirigentes para a implementação de políticas públicas que afectam interesses de sectores específicos, as

pressões exercidas sobre os ministros podem ter, também, origem extra-partidária. Com efeito, os entrevistados reconhecem que determinadas organizações da sociedade civil e grupos de interesse: sindicatos<sup>296</sup> e ordens profissionais<sup>297</sup>; a Maçonaria<sup>298</sup>; a Igreja<sup>299</sup>; ou os *stakeholders* das áreas sectoriais ou organizações específicas<sup>300</sup>, procuram também exercer pressão sobre a nomeação das estruturas dirigentes. Um entrevistado, por exemplo, reconheceu que:

*[H]avia lugares de directores-gerais que eram [nomeados por influência de organizações não partidárias]. [O] INFARMED era um lugar absolutamente controlado pela Associação Nacional das Farmácias a meias, a Associação Nacional de Farmácias e a indústria farmacêutica, absolutamente controlado. Quer no mais alto nível, quer depois na estrutura, a estrutura estava toda invadida. (P1)*

Embora a aceitação das pressões destas organizações surja associada a uma forma de “*ter paz no sector*” (D5 ADE), são também o reflexo das redes pessoais do ministro. Com efeito, um dos entrevistados destacava que:

*Não se trata aqui de uma teoria da conspiração; trata-se das pessoas viverem em sociedades muito fechadas (...) e são as suas redes de ligação a que elas podem recorrer quando têm necessidade de alguma coisa. Portanto, todos esses grupos: os grupos desportivos, clubes de futebol, uma associação de proprietários de carros antigos, se um ministro da justiça for dessa associação é perfeitamente natural que ele nomeie um jurista que ele tenha conhecido e que seja seu amigo (...) são estruturas pré-industriais, arcaicas, formas de ligação arcaicas que funcionam mais em Portugal. (O2)*

Para percebermos os critérios mais relevantes no processo de escolha dos dirigentes – e, *inter alia*, para compreendermos o peso relativo das pressões partidárias e da filiação partidária neste processo –, perguntámos aos entrevistados qual a sua perspectiva relativamente aos critérios fundamentais utilizados no processo de selecção. Os resultados são apresentados no Gráfico 7.1.

---

<sup>296</sup> A pressão sobre a escolha do ministro “*é evidente no caso de sectores que lidam com sindicatos fortes, administração pública, trabalho, segurança social, saúde, educação, ou com ministérios que lidam com uma administração indirecta também forte, o caso do ensino superior, ou com ministérios que lidam com grupos económicos e empresariais, a agricultura, o desenvolvimento regional, a economia.*” (P2)

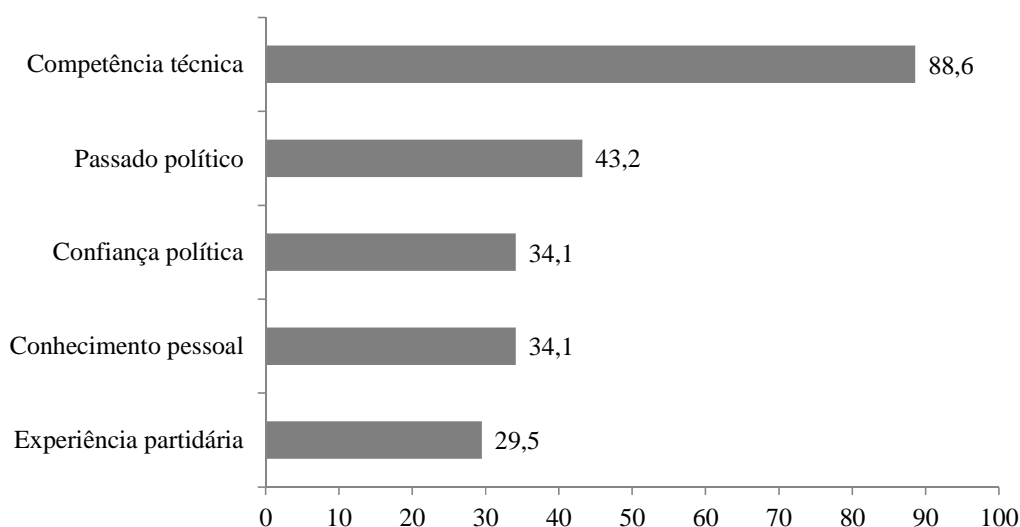
<sup>297</sup> D7 AIE, D30 AIE, D10 ADE, D32 ADE.

<sup>298</sup> D25 AIE, D3 ADE, O2.

<sup>299</sup> D3 ADE.

<sup>300</sup> P8, A3.

**Gráfico 7.1 – Critérios de selecção da estrutura dirigente (%)**



Nota: Resposta à questão “*Quais os critérios mais relevantes na escolha de dirigentes?*”. Mais do que uma resposta possível. São consideradas as respostas dos 44 entrevistados que responderam à questão. Foram considerados critérios de “*competência técnica*” as referências às competências de gestão, conhecimento específico da área sectorial em causa e especialização. Foram codificados como “*confiança política*” todas as referências à necessidade de partilha da mesma visão política entre o dirigente e o político. Nesse sentido, foram considerados, ainda, as referências aos critérios de lealdade profissional. Note-se que os próprios entrevistados salientaram a distinção entre a confiança política e a confiança partidária (por exemplo, D17 AIE). Como “*passado político*” foram consideradas as referências ao passado político do dirigente, incluindo o exercício de cargos políticos, dirigentes e experiência na actividade parlamentar. Foram consideradas como exemplos da importância da “*experiência partidária*” as referências à filiação partidária e ao exercício de cargos de relevo nas estruturas partidárias. Finalmente, foram considerados como “*conhecimento pessoal*” todas as referências às relações pessoais do ministro responsável pela nomeação.

Tal como podemos verificar, a maioria das referências direcciona-se para a importância das competências técnicas e profissionais dos dirigentes, suplantando, em larga medida, os critérios de confiança política, partidária ou mesmo a confiança pessoal. A saliência do critério da competência técnica é consistente com a expectativa inicial de que o objectivo partidário do controlo de políticas públicas tende a requerer fortes competências técnicas, que podem estar associadas à natureza específica do cargo ou da área sectorial, ou competências de gestão de uma forma abrangente. Em paralelo, é consistente com a expectativa de Freddi (1986) de que a legitimidade dos governos partidários requer ‘capacidade de resolução de problemas’, o que exige uma forte componente ao nível técnico.

A saliência relativa dos critérios de selecção não deve, contudo, ser considerada isoladamente. Com efeito, o modo como os entrevistados combinam os critérios de selecção ajuda, também, a compreender a importância da patronagem para os governos partidários. Na Tabela 7.2 são apresentadas as combinações dos critérios de selecção apresentados pelos entrevistados.

Tabela 7.2 – Combinação de critérios de selecção (%)

<b>Crítérios de selecção da estrutura dirigente</b>	<b>Número de casos</b>	<b>%</b>
Competência técnica	8	18,2
Conhecimento pessoal; confiança política e competência técnica	5	11,4
Passado político e competência técnica	5	11,4
Experiência partidária; competência técnica e conhecimento pessoal	3	6,8
Confiança política e competência técnica	3	6,8
Passado político; experiência partidária e competência técnica	3	6,8
Passado político; conhecimento pessoal e competência técnica	3	6,8
Passado político; experiência partidária; confiança política e competência técnica	3	6,8
Passado político; competência técnica e confiança política	2	4,5
Experiência partidária e competência técnica	2	4,5
Conhecimento pessoal e competência técnica	2	4,5
Passado político	1	2,3
Confiança política	1	2,3
Passado político e conhecimento pessoal	1	2,3
Experiência partidária; conhecimento pessoal e confiança política	1	2,3
Passado político e experiência partidária	1	2,3
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

A saliência da competência técnica é reafirmada. Este é o critério de selecção que mais vezes é referido isoladamente, contrastando com outros critérios que apenas marginalmente são considerados como critérios únicos no processo de selecção – como o passado político e a confiança política –, um contraste que se acentua se atendermos aos critérios como a experiência partidária e o conhecimento pessoal que não emergem como critérios isolados. Além disso, para cerca de 47,7 por cento dos entrevistados<sup>301</sup>, este critério é considerado em combinação com critérios de natureza pessoal ou de confiança política.

Nas entrevistas, é sugerido que, apesar da competência profissional ser incontornável, a escolha de indivíduos especializados parece ocorrer em combinação com critérios de confiança política, particularmente nos casos em que a nomeação envolvia a potencial manutenção de indivíduos nomeados pelo anterior executivo. Tal como um entrevistado sublinhou,

<sup>301</sup> Esta percentagem corresponde à soma dos entrevistados que consideraram o critério da competência técnica, em conjugação com os critérios de conhecimento pessoal e a confiança política, num total de 21 casos.

*A tendência era obviamente para a persistência de pessoas competentes que vinham de gestões anteriores, mas não avançar positivamente com uma nomeação dessa natureza sem garantir a confiança política. (P7)*

O passado político é o segundo critério de selecção mais saliente, embora não surja como um critério comumente considerado isoladamente. Dos 19 entrevistados (correspondente a 43,2% do total de entrevistados) que destacam este critério, 18 consideram que a experiência anterior do nomeado relativamente ao exercício de funções políticas ou dirigentes ou mesmo experiência parlamentar (indicadores do passado político do nomeado) é um importante critério de selecção quando associado aos critérios de competências técnicas.

O conhecimento pessoal – tal como a confiança política – surge como a terceira categoria mais saliente, com uma percentagem de referências ligeiramente superior à experiência partidária. O critério do conhecimento pessoal pode funcionar como um indicador da lealdade do nomeado, uma vez que a escolha tende a recair sobre “*pessoas que são cúmplices, que são nossas amigas, que a gente sabe que dão o peito às balas*” (P8 Cultura e Educação). É, assim, uma forma de assegurar a responsividade da estrutura dirigente que se nomeia. Como notámos anteriormente, este é um critério que nunca é referido isoladamente e, para 29,5 por cento dos entrevistados que destacam este critério, ele surge associado às competências técnicas, sendo apenas marginalmente associado ao critério da experiência parlamentar (referido por nove por cento destes entrevistados) e ao critério do conhecimento pessoal. A articulação entre a confiança política e pessoal é considerada uma forma segura de selecção dos dirigentes, convertendo-se numa combinação de singular relevo nos casos em que se pretendem efectuar importantes reformas no sector. Tal como um entrevistado salientou,

*Agora se numa dessas áreas há uma tensão porque há uma reforma que é preciso levar a cabo, ou se a um organismo ao lado se atribui uma missão que exige uma liderança política muito forte, aí provavelmente a tendência será para escolher pessoas que sejam da confiança política, e às vezes até pessoal dos ministros. (D15 AIE)*

O critério da experiência partidária é o menos saliente, tendo sido referido por 29,5 por cento dos entrevistados. A filiação partidária e o exercício de cargos de relevo nas estruturas partidárias são elementos que permitem obter um indicador da lealdade *partidária* do nomeado. Tal como um entrevistado destacou, o “*crivo da lealdade*

*partidária [é] raras vezes posto de lado” (P7), uma perspectiva que é partilhada por 13 entrevistados que consideram que a vivência partidária pode gerar redes pessoais passíveis de gerar confiança pessoal e política. Tal como um dos dirigentes entrevistados referiu,*

*Admito que a vivência do partido crie solidariedades fortes e que crie essa percepção da confiança e, portanto, admito que quando se escolhe, se escolham pessoas de confiança e [com] uma vivência de quem tem uma vivência partidária forte (D19 ADE)*

À semelhança do conhecimento pessoal, a experiência partidária não é um critério que seja utilizado isoladamente. Com efeito, 25 por cento dos entrevistados considera que este critério é, também, articulado com o critério da competência técnica.

A análise dos critérios de selecção permite confirmar a importância das competências técnicas para os governos partidários. Tal como as formulações iniciais do modelo de governos partidários postulavam, os ministros devem possuir as capacidades necessárias para gerir organizações complexas (Rose, 1969, p. 413), um argumento que é extensível ao braço operativo dos governos partidários. A percepção quanto à coexistência competência profissional com considerações políticas ou pessoais aponta para a importância da patronagem enquanto instrumento que permite alinhar as preferências entre políticos e dirigentes e, ao mesmo tempo, assegurar o desempenho dos governos partidários.

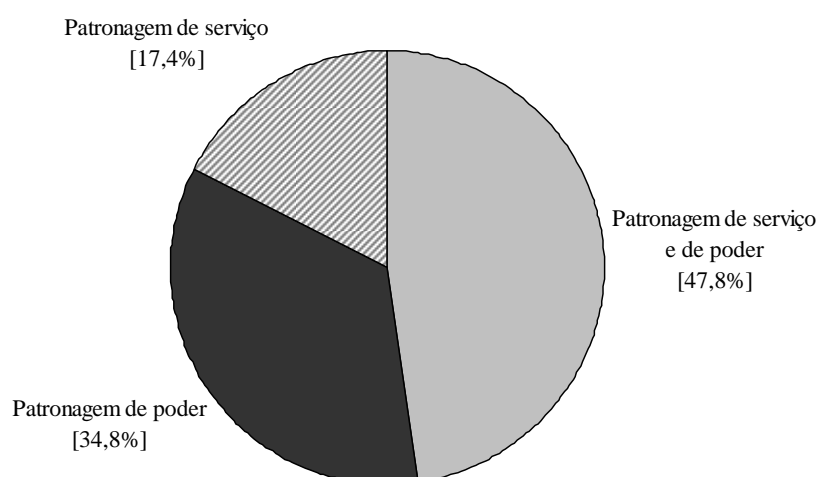
Nesta secção, pudemos reconhecer a existência de consideráveis influências partidárias no processo de nomeação para a cúpula dirigente. Além disso, a análise aponta para considerações de controlo de políticas públicas, dada a importância atribuída à competência técnica. Contudo, estas podem coexistir com dimensões políticas e pessoais e partidárias, sinalizando a existência de potenciais mecanismos de recompensa. Na secção seguinte, analisamos as perspectivas dos entrevistados relativamente às motivações da patronagem, que ajudam a clarificar a coexistência dos mecanismos de controlo de políticas públicas e de recompensa.

### ***Serviço ao poder ou o poder ao serviço?***

Nesta secção procuramos compreender as motivações da patronagem e confirmar se estas são um instrumento ao serviço do poder (patronagem de poder) ou se, tal como a literatura sobre governos partidários tem salientado, a patronagem é o reflexo do poder ao

serviço do partido político (patronagem de serviço). Para isso, utilizamos os dados recolhidos através das entrevistas e analisamos as perspectivas dos entrevistados relativamente aos objectivos e ao processo de nomeações e às consequências do recurso à patronagem. As perspectivas dos entrevistados quanto à principal motivação para o recurso à patronagem são apresentadas no Gráfico 7.2.

**Gráfico 7.2 – Perspectivas sobre as motivações da patronagem**



Nota: Resposta à questão: “Na sua opinião, porque é que os partidos políticos nomeiam? Estarão interessados em recompensar a lealdade partidária e membros do partido com empregos no Estado ou pretendem controlar alguns sectores através da nomeação de pessoas ligadas aos partidos?”. Número total de respostas obtidas:46

A maioria dos entrevistados (47,8 por cento) considera fundamental o valor instrumental da patronagem, embora não afaste a lógica das nomeações como recompensa. Um ex-ministro notava como o controlo da implementação de políticas públicas pode beneficiar da colocação de um elemento do partido em sectores chave:

*Não... eu não sei se é compensar lealdades partidárias. Eu acho que é muito mais a vontade do outro exercer o poder e para exercer o poder precisa de pessoas que lhe sejam totalmente fiéis para o exercício desse poder e quem precisa, é quem vem da máquina partidária, porque vive da política, precisa do cargo para subsistir economicamente. Conjugam-se aqui as duas: a dependência económica por um lado – e, muitas vezes, a imagem pública, o reconhecimento público – com a vontade de controlar e utilizar a peça para exercer o controlo. (P8)*



A coexistência destas motivações foi, igualmente, expressa por um entrevistado que considerou que as motivações de recompensa nem sempre colocam em risco a eficácia dos governos partidários, uma vez que é possível conjugar elementos de recompensa com competências técnicas que asseguram a capacidade de resolução de problemas da administração pública. Tal como um entrevistado considerou,

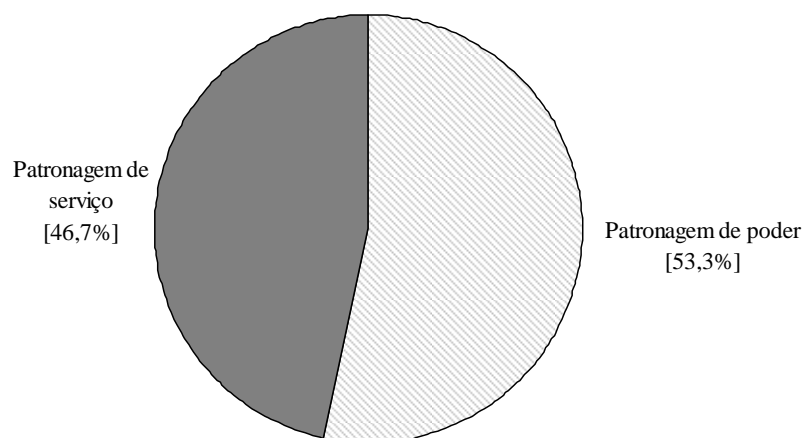
*os partidos têm uma clientela normalmente para satisfazer. Essa clientela hoje é mais informada, mais competente tecnicamente e portanto em muitos casos as pessoas nomeadas terão essa situação de pertencerem ao partido A ou B mas são também competentes para desenvolver os cargos. (A1)*

Para cerca de 35 por cento dos entrevistados a nomeação das estruturas dirigentes é um instrumento no processo de políticas públicas. Para estes entrevistados, a patronagem emerge, assim, como um mecanismo de controlo de políticas públicas, dada a sua potencialidade na articulação de critérios de competência técnica, com outros critérios, como a confiança política ou pessoal, tal como salientámos na secção anterior. Um dos entrevistados assumia que:

*[É] de toda a conveniência que quem, enfim, vá executar a política tenha alguma sinergia, tenha alguma empatia ou tenha alguma forma estreita de pensar e planejar as coisas que atinam com aquilo que é a política geral. (...) Eu penso que há um grande cuidado na escolha dos cargos dirigentes, precisamente por esta necessidade de execução de políticas (...) e portanto são pessoas que têm de ter, naturalmente, alguma afinidade, ou que eles pensam que têm afinidade com aquilo que eles pensam, que devia de ser a linha de orientação do ministério. (D22 ADE)*

Como notam Ryan & Bernard (2003), as pessoas repetem as ideias ou temas que têm maior significado para si. Os tópicos que “ocorrem e re-ocorrem” (Bogdan & Taylor, 1975) tornam-se temas que têm maior importância para o entrevistado. Nesse sentido, procurámos notar a frequência com que os indivíduos se reportavam à mesma “rede de ideias” (Ryan & Bernard, 2003, p. 89). Neste sentido, codificámos, em paralelo, não apenas as respostas à questão directa, mas todas as referências, ao longo das entrevistas que apontassem para a patronagem de serviço ou para a patronagem de poder. Neste caso, as repetições em diferentes momentos da entrevista foram assumidas como um reflexo da importância relativa para os intervenientes. Assim, o Gráfico 7.3 abaixo apresenta os resultados desta análise. As percentagens não se referem ao número de pessoas, mas à percentagem de referências encontradas nas entrevistas que se reportavam a cada uma das categorias.

**Gráfico 7.3 – Patronagem de serviço vs patronagem de poder, % de referências**



Nota: percentagens calculadas tendo em conta o número total de referências codificadas como politização funcional ou tradicional (105 referências)

A maioria das referências reporta-se à patronagem enquanto mecanismo de controlo do processo de políticas públicas e das áreas sectoriais. Com efeito, 53,3 por cento das referências apontam para a utilização da patronagem de poder, enquanto apenas 46,7 por cento das referências sugerem a existência de mecanismos de recompensa partidária.

Estas referências são, na Tabela 7.3, desagregadas pelas nove áreas sectoriais. Embora a percentagem de referências sugira que as duas motivações da patronagem tendem a coexistir – exceptuando no sector da Justiça –, é possível identificarmos áreas sectoriais mais associadas com a patronagem de poder ou com a patronagem de serviço. A primeira parece ser mais saliente em sete das nove áreas sectoriais consideradas: nos sectores da Justiça, Educação e Cultura, Defesa e Segurança, Saúde, Comunicação Social e Finanças. As funções mais técnicas destes sectores – particularmente na justiça e finanças – ou a importância do controlo estratégico dos meios de comunicação sociais estatais, dada a sua importância na comunicação com os eleitores e na veiculação de informação, parecem gerar a motivação para a patronagem de poder.

Pelo contrário, existe a percepção de que a patronagem de serviço é mais saliente nas áreas da Administração Regional e Local, Negócios Estrangeiros e Economia. Tal como será analisado em secções posteriores, as duas primeiras áreas sectoriais compreendem um conjunto de cargos menos visíveis perante o eleitorado e, portanto, mais facilmente utilizados para efeito de recompensa, dada a ausência de um escrutínio mais apertado das

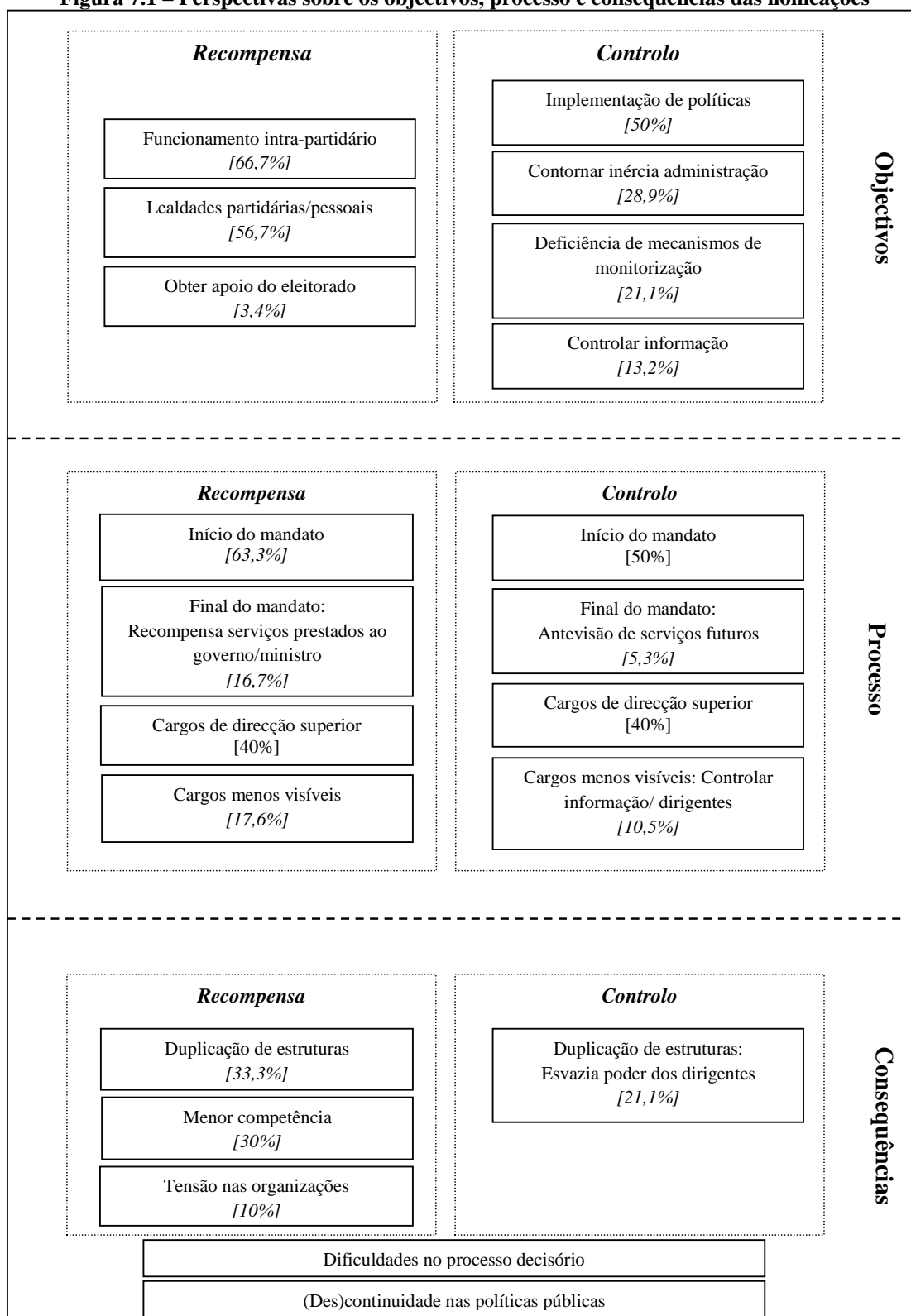
nomeações para estas áreas. No caso da economia, as referências centram-se na importância do sector empresarial do Estado e das elevadas recompensas associadas com estes cargos.

**Tabela 7.3 – Patronagem de poder vs patronagem de serviço, % de referências, por área sectorial**

	Poder		Serviço	
	Referências	%	Referências	%
Administração Reg. e Local	4	33,3	8	66,7
Negócios estrangeiros	2	40	3	60
Economia	9	45	11	55
Finanças	4	57,1	3	42,9
Comunicação Social	8	57,1	6	42,9
Educação e Cultura	12	60	8	40
Defesa e Segurança	6	60	4	40
Saúde	9	60	6	40
Justiça	2	100	0	0
Total	56		49	

Na Figura 7.1 apresentamos, de forma esquemática os objectivos específicos a que os entrevistados associam a patronagem de serviço e a patronagem de poder, bem como a percentagem de entrevistados que os referiu. Ao nível do processo, analisamos as referências que se reportam ao modo de proceder dos governos partidários para assegurar aqueles objectivos. Relativamente ao processo são analisadas duas dimensões, as quais estão relacionadas com a saliência atribuída às motivações da patronagem em diferentes etapas do ciclo governativo e em diferentes níveis hierárquicos da cúpula dirigente. Relativamente à análise das consequências, procuramos compreender o modo como os entrevistados perspectivam os efeitos da patronagem tanto enquanto mecanismo de recompensa, como enquanto mecanismo de controlo de políticas públicas. Tal como é possível verificar-se na Figura 7.1, embora possamos identificar diferentes motivações no recurso à patronagem, existe alguma sobreposição entre o processo como se utilizam as nomeações para se atingir aqueles fins e desta sobreposição, parecem resultar perspectivas aproximadas quanto às consequências da utilização das nomeações.

**Figura 7.1 – Perspectivas sobre os objectivos, processo e consequências das nomeações**



Fonte: elaboração própria, a partir da análise de 46 entrevistas utilizadas na construção do Gráfico 7.2. As percentagens referentes às dimensões associadas a motivações de recompensa são calculadas tendo em conta o número de indivíduos que considera que a patronagem tem objectivos exclusivamente de recompensa ou que admite a coexistência das duas motivações (30 entrevistados). As percentagens referentes às dimensões associadas às motivações de controlo são calculadas em função do número de entrevistados que considera que a patronagem tem objectivos exclusivamente de controlo e aqueles entrevistados que consideram que a patronagem pode servir as duas motivações (38 entrevistados).

Para a construção da Figura 7.1 foram destacados os elementos dominantes para descrever as motivações. O diagrama resulta de um trabalho de interpretação transversal dos elementos recolhidos das entrevistas. São, não obstante, baseados em verbalizações das entrevistas, como será demonstrado nas subsecções seguintes, as quais procuram analisar e interpretar textualmente cada uma destas dimensões, procurando ilustrá-las com as afirmações dos entrevistados.

## Objectivos

Esta secção detém-se na análise das perspectivas dos entrevistados relativamente aos objectivos das nomeações para cargos dirigentes na administração pública. Começamos pela análise dos objectivos específicos relacionadas com a utilização das nomeações como forma de controlo, uma vez que esta foi identificada como a motivação predominante.

As referências nas entrevistas associadas ao recurso à nomeação das estruturas dirigentes como instrumento no processo de políticas públicas aparecem associadas a quatro dimensões: controlar a implementação de políticas públicas; contornar a inércia da administração pública; superar a deficiência ou inexistência de mecanismos de monitorização; e a necessidade de controlar a informação.

A primeira dimensão identificada reporta-se ao controlo da implementação de políticas públicas. Para 50 por cento dos entrevistados que consideram a patronagem como um mecanismo de controlo, as nomeações são apontadas como uma necessidade dos partidos no governo de obterem uma estrutura de pessoal dirigente leal em termos políticos e em termos de visão estratégica, necessária para a implementação de políticas públicas. Desta forma, os governos partidários adquirem uma margem de influência considerável que é necessária para a execução dos programas partidários e do governo. Tal pode ser exemplificado através das palavras de um entrevistado, que considerou que os partidos procuram influenciar as nomeações

*[p]ara garantir a reeleição, o que quer dizer a execução do programa, porque os partidos prometem coisas boas às pessoas. Naturalmente há a guerra política, o jogo político, mas para garantir que o programa é executado é necessário que os políticos tenham confiança absoluta nos dirigentes. (D15 AIE)*

A segunda dimensão mais saliente reporta-se à utilização das nomeações como uma estratégia para contornar a inércia da administração pública, particularmente quando esta é percebida como uma força de bloqueio das políticas e das actividades<sup>302</sup>. Com efeito, 28,9 por cento dos entrevistados refere que os funcionários da administração pública podem criar obstáculos no processo de políticas públicas, quer pela inércia, quer pela defesa de interesses pessoais e sectoriais. Como nota um antigo ministro, há ministros para quem

*a inércia da própria máquina os obriga a ir mais além daquilo que seria racional num sistema de repartição de responsabilidades entre o decisor político e o nível administrativo (...) Há casos onde a inércia é um problema cultural, ou de falta de formação, um dos grandes vícios da administração pública portuguesa é nunca ter havido uma estratégia adequada. Isto é um problema. O outro problema é que obviamente alguns corpos do Estado têm um sentido de 'esprit de corps' tão apurado que têm a capacidade de defender os seus interesses boicotando as medidas adoptadas pelo poder político. (P6)*

Um alto cargo dirigente também se referia à capacidade de bloqueio dos funcionários da administração pública particularmente na fase de implementação, sobretudo se estes forem afastados da fase inicial de preparação das políticas que têm de implementar:

*É uma administração pública que funciona muito para dentro e quando não está atenta à sociedade, quer ser ela a não só pensar na decisão, como a pô-la a funcionar no terreno. Mas sempre numa lógica de se auto-alimentar e não provocar qualquer problema a qualquer cidadão nacional e por isso, muitas vezes, o poder político não lhes dá muita capacidade de intervenção na concepção, porque sabe que não é essa a lógica de funcionamento da administração pública, mas depois tenta implicá-la porque tem mesmo de o fazer porque é lá que está a máquina, na implementação e, às vezes, aí é que acontece a resistência à implementação e ao funcionamento das coisas. (D33 ADE)*

Para os entrevistados, a percepção de uma tendência bloqueadora da administração pública “é um dos motivos por que por vezes os políticos querem pessoas da sua confiança a muitos níveis, para poder fazer as coisas avançar mais rápido” (D2 AIE). O sentimento de desconfiança das elites políticas relativamente às estruturas dirigentes parece resultar, também, de uma percepção generalizada quanto à tendência para a partidarização das

---

<sup>302</sup> Esta é, também, uma dimensão importante na análise da patronagem. Gordin (2002, p. 516), por exemplo, considera que os benefícios de ter uma burocracia eficiente superam, em larga medida, os benefícios da distribuição de recursos de forma particularizada.

estruturas dirigentes da administração pública. Tal parece gerar expectativas quanto a potenciais forças de bloqueio, o que parece impelir as elites políticas a nomearem indivíduos da sua confiança, ainda que isso implique negligenciar as competências dos funcionários e dirigentes em exercício de funções. Tal como um dos dirigentes entrevistado destacou,

*Criou-se um certo mito acerca da administração que a administração – no fundo os directores-gerais – são uma cambada de “yes men” que foram sempre postos aqui sucessivamente por partidos políticos. E quando as pessoas que nunca tiveram qualquer contacto com a administração, acham que isso é mesmo assim e, portanto, aquilo são mesmo potenciais inimigos e sem sequer fazerem o seu próprio juízo, nem se concedem sequer porque têm medo e querem ir buscar os fiéis. Eu acho que isso acontece muito sobretudo com alguém que nunca teve uma experiência nem na administração e também nunca foi ministro ou nunca foi político. (D5 ADE).*

A deficiência dos mecanismos de monitorização é a terceira dimensão mais salientada pelos entrevistados. Para cerca de 21 por cento dos entrevistados, a patronagem surge como um importante mecanismo de controlo da administração pública, dada a dificuldade (ou inexistência) de instrumentos de monitorização das actividades de toda a máquina administrativa do Estado, incluindo das estruturas dirigentes. Os mecanismos de controlo *ex ante* adquirem, assim, particular relevo para os governos partidários. Um dos entrevistados elencou três factores que contribuem para a relevância da patronagem em detrimento dos mecanismos *ex post*, particularmente dos mecanismos de monitorização de desempenho:

*Primeiro porque os sistemas de monitorização não existiam ou não existem; segundo, porque os critérios de avaliação não são claros; e terceiro, porque a mudança de critérios de avaliação que não são claros representa alteração dos objectivos. (D7 AIE)*

Este dirigente referia que, dada a pressão mediática sobre as actividades do governo, as prioridades sectoriais e das organizações mudam com muita frequência, para que se possa dar resposta atempada a determinados problemas que afectam a opinião pública. Tal implica uma reorientação dos objectivos dos dirigentes e isso dificulta a monitorização das suas actividades, mesmo que existam mecanismos de controlo das actividades. Além disso, considera este dirigente que nem sempre os ministros definem com clareza os objectivos do trabalho dos dirigentes, o que dificulta a sua avaliação. Esta dificuldade no estabelecimento de objectivos específicos é também confirmada por um ministro da área

da economia (P11) e da defesa e segurança (P6) e por uma personalidade de relevo da área da justiça (O2). Desta forma, embora não tenha sido referido em todas as áreas sectoriais, é provável que este padrão de incapacidade de monitorização das actividades da máquina administrativa seja extensível a todas as áreas sectoriais. Tal como um entrevistado declarou,

*o problema é [que] só se faz o ‘monitoring’ se formos claros nas directrizes e nos objectivos que são definidos, e nem sempre é o caso. O monitoring muitas vezes falha porque não há termos de referência iniciais. (P11)*

A importância das nomeações como um mecanismo de controlo das políticas públicas surge, assim, associada à dificuldade do funcionamento de esquemas de monitorização dos funcionários e da estrutura dirigente. O “*recrutamento, de certa forma, dá garantias para a monitorização*” (D9 ADE). Como nota um dirigente,

*a monitorização é bastante pontual (...) o ministro acaba por ter conhecimento daquilo que são as acções realizadas pelos serviços e dirigentes, acabando por aproveitar daquilo que o serviço é capaz ou não de fazer. E essa é outra das partes que flui em qualquer processo de selecção. É a capacidade que, penso eu, o político reconhece ou não ao director ou dirigente que vai nomear para conseguir conduzir o serviço de forma a que o serviço possa ter os resultados que ele acabe por aproveitar. (D22 ADE)*

É nesse sentido que a nomeação com base em critérios de confiança política ou de lealdade pessoal para com o ministro pode libertá-lo ao nível da monitorização. Ao minorizar o risco de selecção adversa, os ministros têm menos incentivos para se preocuparem com o risco destes dirigentes alterarem os seus comportamentos após o início de funções. Além disso, apesar do reconhecimento das dificuldades associadas ao processo de monitorização das actividades dos dirigentes, os entrevistados reconhecem que os ministros fazem um esforço adicional para controlar as estruturas administrativas, particularmente quando não participaram no processo de escolha destes dirigentes. Tal tende a ocorrer quando, no decurso de um mandato governativo, um ministro é substituído, mantendo, contudo, as elites dirigentes seleccionadas pelo anterior ministro. Tal como um dos entrevistados salientou,

*quando se dá, por exemplo, uma substituição de pessoal político no interior da mesma orientação político-partidária, a regra é que o novo ministro ou secretário de Estado se preocupe mais com a monitorização do que com a selecção. (P2).*



A dimensão menos saliente relativa à utilização das nomeações como forma de controlo reporta-se ao controlo de informação. Assim, para cerca de 13 por cento dos entrevistados, o controlo da informação e a obtenção de canais privilegiados de acesso às actividades das entidades é considerado como crucial para os partidos no governo. Um dos entrevistados afirmou que:

*Há também a questão de apoio a políticas públicas, a questão de empresas como a EDP e a própria GALP (...) a CGD (...) mas são casos de empresas que são muito importantes na definição de determinados tipos de sinais para a economia de políticas públicas a desenvolver e, portanto, o governo ter a possibilidade de algum modo ter esse apoio dessas grandes empresas do mercado também é grande. Há outra coisa que disse que também é importante, que é ter o controlo da informação. Essas empresas são promotoras de grande informação, atingem muitos milhares de clientes e de eleitores e, portanto, ter em antecipação algumas tendências, saber o impacto que se pode ter quando se toma uma medida, saber que universo é que é atingido, [e] isso obviamente, como toda a gente sabe, informação é poder e, isso, dá poder também. Portanto, a possibilidade de controlar algum tipo de informação que não está no domínio público é também certamente uma atracção para exercer esse tipo de função. (A1)*

As perspectivas dos entrevistados relativamente à necessidade do controlo de fluxos de informação passa não apenas pelo domínio da informação crucial para o processo de tomada de decisões, mas também pelo controlo da informação cedida aos meios de comunicação social, particularmente face à pressão mediática sobre os responsáveis políticos e o modo como conseguem determinar a agenda. Como um dos entrevistados destacou,

*A mediatização de qualquer coisa é tão forte e tão perigosa que é um obstáculo (...) Isso para eles [ministros] é terrível porque com esta abertura, com esta multiplicação das fugas das fontes, qualquer responsável intermédio pode passar um dossier para a imprensa que vai ser utilizado não se sabe como, que pode causar danos políticos ao responsável, portanto eles [ministros] têm muito medo disso. Isso é um factor de bloqueio positivo em termos da transparência e da sociedade, mas também é um factor de bloqueio negativo em termos da rapidez de execução de políticas. (D2 AIE)*

A percepção dos entrevistados quanto à necessidade dos governos partidários em controlar fluxos de informação não implica uma redução no grau de autonomia dos dirigentes na tomada de decisões. Com efeito, quando perguntámos a 33 dirigentes entrevistados a sua perspectiva quanto ao seu grau de autonomia na tomada de decisões, 23 consideraram que podiam tomar um amplo conjunto de decisões sozinho. Apesar de

assumirem que têm “margem para influenciar as decisões” (D9 ADE), dez destes dirigentes entrevistados assumem que a sua tomada de decisão é precedida pela informação e discussão das implicações das suas decisões com o ministro. Assim, entendem que a sua margem de autonomia é enquadrada nas orientações previamente estabelecidas pelo ministro ou enquadradas na agenda política e nas prioridades políticas do governo. Tal como um dos dirigentes assumia:

*A maior parte delas [das decisões] são decisões que se tomam depois de se terem conversas, ou de ter orientações políticas claras. No fundo são coisas, na maior parte dos casos, discutidas, e mesmo quando estou a tomar decisões sobre coisas que ainda não estão totalmente discutidas, acho que o tal conhecimento da agenda política das prioridades políticas me permite tomar decisões com uma certa segurança. (D15 AIE)*

Este dirigente esclareceu, ainda, que a existência de um entendimento geral com o ministro titular da pasta se torna mais saliente no caso da tomada de decisões ao nível europeu. Neste caso a margem de autonomia pode ser maior, na medida em que nem sempre há tempo suficiente para poder informar o ministro e conhecer a sua posição relativamente a determinados temas. Contudo, o dirigente assumia que “há um sentido de orientação política que [os dirigentes] incorpora[m]” e que permite assegurar que as decisões tendam a ser consonantes com a posição do ministro. Outro dirigente assumiu que o sentido de lealdade para com o ministro da tutela obrigava a reportar todas as informações e a aceitar o cumprimento de determinadas orientações delegadas pelo ministro, mesmo aquelas relativas à colocação de determinados indivíduos na instituição pela qual o dirigente é responsável. Este dirigente referiu que:

*A política é do ministro (...) [e eu] estou aqui para fazer a política que agrada ao ministro (...) Acho que faz parte dos meus deveres de lealdade não tentar fazer nada que possa eventualmente ser contra a opinião dele. Não faz sentido. (D25 AIE)*

Estas quatro dimensões identificadas nas entrevistas revelam a perspectiva dos dirigentes quando à importância da patronagem enquanto mecanismo de reforço da influência dos governos partidários na estrutura administrativa e, particularmente, no processo de políticas públicas, ainda que assumindo que estas dimensões possam coexistir com as forma mais prosaicas de recompensa pelo apoio partidário. A análise das entrevistas permitiu identificar, igualmente, as três dimensões específicas a que se

reportam os entrevistados que salientam a utilização das nomeações como forma de recompensa.

A dimensão mais saliente prende-se com o papel das dinâmicas intra-partidárias no processo de nomeações, tendo esta dimensão sido identificada por 66,7 por cento dos entrevistados que encaram a patronagem como um mecanismo de recompensa. Embora o equilíbrio ao nível das dinâmicas intra-partidárias possa ser também saliente ao nível da composição do elenco ministerial (D15 AIE), as nomeações para a cúpula dirigente são percebidas como uma forma de distribuição do poder interno nos partidos e de promover a coesão intra-partidária. Neste sentido, alguns dirigentes destacaram a existência de pressões ou influência para a nomeação de indivíduos ligados a grupos internos do partido que suporta o governo. Um dos entrevistados sublinha estas pressões:

*Não tenho dúvidas que o processo de nomeação de um gestor para uma empresa como a televisão, e não só, dentro do próprio governo ou do próprio partido é influenciado pela capacidade de pressão dos grupos internos, interesses internos, lobbies internos. A distribuição de cargos pelas empresas é também uma forma, é sabido, que os governos têm de agradar às suas diversas tendências, aos seus diversos grupos. (D2 AIE)*

As nomeações são, também, perspectivadas como um instrumento para apaziguar divergências entre o governo e determinadas alas do partido que o apoia. Como um dos entrevistados salientou,

*por exemplo, se uma pessoa está numa área social, existe uma divergência grande entre as políticas que estão a ser seguidas expressamente pelo governo e uma ala de partido que sustenta o governo sobre esse tipo de políticas. Bem, é bem possível que [as nomeações ocorram] para apaziguar aquelas divergências internas. (D30 AIE)*

Os entrevistados reconhecem, contudo, que as pressões internas dos partidos podem variar de acordo com o poder do núcleo governativo. Um dos entrevistados salientou que:

*há realmente divisões e, quanto mais fragilizado está o núcleo duro do poder político, mais fácil é aparecer esse tipo de situações. Um exemplo do expoente disso é o final do cavaquismo em que claramente havia vários lobbies dentro do PSD que se gloriavam e em que cada um defendia os seus homens e havia guerras constantes entre pessoas do mesmo partido em relação a determinados objectivos. (...) Nem sempre se verifica, sobretudo num partido que tenha a maioria absoluta e um líder incontestável (...), mas há situações em que realmente se verifica. (A1)*

Em segundo lugar, os entrevistados referem que os partidos são sobretudo motivados pelo acesso ao governo para, dessa forma, terem recursos para distribuir aos seus apoiantes mais próximos ou para recompensar lealdades partidárias. Com efeito, para 56,7 por cento dos entrevistados, as nomeações são um mecanismo de distribuição de incentivos selectivos a membros dos partidos como recompensa pela sua lealdade partidária. Um dos entrevistados considerou que

*[h]á sempre uma dinâmica de lealdades partidárias, até muitas vezes de facturas a pagar por apoios internos que conduziram à liderança do partido (...). Há candidatos à liderança que têm maior apoio dos autarcas, portanto a expectativa dos autarcas é que se esse candidato à liderança ganhar os seus interesses serão devidamente acautelados. (P6)*

Um outro entrevistado frisou que “*o partido não trata mal os seus dedicados, olha-lhes pelo futuro*” (P7).

A dimensão menos saliente reporta-se à utilização da patronagem como um mecanismo para assegurar apoio eleitoral. Com efeito, apenas um entrevistado associou as nomeações ao desenvolvimento de redes clientelares que permitam a mobilização eleitoral, tendo referido a utilização de outros recursos (dinheiro, influência, protecção) para o mesmo efeito. Este resultado sugere que, apesar de ser comumente associada a um instrumento de troca para a obtenção de apoio eleitoral (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Komito, 1984; Piattoni, 2001a; Weingrod, 1968), esta vertente da patronagem não é percebida pelos entrevistados como importante, potencialmente apontando para um desvanecimento desta vertente da patronagem.

Nesta secção, analisámos as dimensões específicas associadas à utilização das nomeações como forma de controlo do processo de políticas públicas e como forma de recompensa. Verificámos que a perspectiva dos entrevistados permite confirmar a expectativa quanto à coexistência das duas motivações da patronagem, com as nomeações a surgir associadas tanto a mecanismos de reforço da influência partidária no processo de políticas públicas, como a mecanismos de recompensa partidária. Os entrevistados associaram estes dois objectivos gerais a dimensões específicas, as quais foram articuladas nesta secção. Contudo, se é possível separarmos estas dimensões específicas quando analisamos as referências aos objectivos das nomeações, torna-se evidente uma

sobreposição das perspectivas dos entrevistados relativamente ao modo como estas nomeações são efectuadas. Na secção seguinte, analisamos esta sobreposição.

## **Processo**

Relativamente ao processo das nomeações, os entrevistados identificam quatro dimensões centrais, que se relacionam com o ciclo governativo e as nomeações para diferentes níveis hierárquicos. Estas dimensões são percebidas de uma forma distinta pelos entrevistados que consideram que a patronagem é uma forma de controlo e aqueles que a perspectivam como mecanismo de recompensa.

Relativamente às questões relacionadas com as etapas do ciclo governativo, 63, 3 por cento dos entrevistados que assume que a patronagem ocorre por motivos de recompensa, consideram que esta tende a ocorrer sobretudo nas etapas iniciais do mandato governativo. Relativamente às nomeações que podem ocorrer no final do mandato governativo notámos, no quinto capítulo, que em 2004 foi introduzida a proibição de nomeações para cargos de direcção superior depois da demissão do governo ou da convocação de eleições para a Assembleia da República e antes da confirmação parlamentar do governo recém-nomeado<sup>303</sup>. Apesar da introdução deste artigo, os entrevistados revelaram-se cépticos relativamente à sua aplicabilidade (P8; D13 ADE), assegurando que o cumprimento deste artigo legal pode passar apenas pela alteração das datas das nomeações. Um entrevistado assumia que esse impedimento resultava apenas de um esforço para transmitir uma imagem de “transparência e honestidade”. Na prática, os ministros apenas teriam de assinar o despacho de nomeação com data anterior à da proibição legal (P8). Contudo, estas nomeações podem ocorrer quer por motivações de recompensa, quer por motivações de controlo. Nesta secção, analisamos, em primeiro lugar, a importância específica destas nomeações para os entrevistados que perspectivam a patronagem como um mecanismo de recompensa.

As nomeações que ocorrem no final do mandato são perspectivadas, por 16,7 por cento dos entrevistados que consideram a patronagem um mecanismo de recompensa, como um instrumento de recompensa das estruturas partidárias ou mesmo dos elementos que colaboraram directamente com o ministro – particularmente quando o partido no

---

<sup>303</sup> Ver o artigo 19 da Lei 2/2004 de 15 de Janeiro.

governo antevê uma derrota eleitoral. Assim, estas nomeações são importantes recursos que podem ser mobilizados para o “*pagamento de lealdades*” (D7 AIE), particularmente se a “*tendência for para mudar de governo*” (P8). Para quatro entrevistados<sup>304</sup>, este efeito tende a ocorrer particularmente no caso de indivíduos que cessam funções nos gabinetes ministeriais. Desta forma, nomeiam-se pessoas que

*estão muito directamente ligadas às áreas...diria mesmo do hemisfério do poder íntimo ou seja os adjuntos do ministro etc....que, no fim, normalmente, dos ciclos governativos acabam por ser colocados em diversos organismos. Isso, eu tive exemplos disso. (D22 ADE)*

A utilização deste mecanismo de recompensa permite compreender a percepção de que o exercício de cargos nos gabinetes ministeriais pode servir como “*trampolim*” para outros cargos (Brans, et al., 2006).

Ao mesmo tempo, dois entrevistados salientaram que o exercício de funções em comissão de serviço por três anos pode dificultar o regresso à actividade de origem ou à posição que ocupavam em momento anterior à nomeação (P7; D15 AIE). Desta forma, estas nomeações coadunam-se com a perspectiva de protecção que os partidos asseguram aos seus elementos.

Apesar de serem sobretudo encaradas como instrumentos de recompensa, 5,3 por cento dos entrevistados que encaram a patronagem como um mecanismo de controlo, destacaram poder existir uma externalidade de controlo nas nomeações que ocorrem no final do mandato. Estas podem permitir controlar políticas públicas e o acesso à informação, particularmente se existir a expectativa de alternância no governo. Estas nomeações ocorrem, também, como forma de deixar nas estruturas dirigentes das organizações “*uma linha, uma rede de informação*” (D22 ADE). Neste caso, as nomeações são percebidas como “*uma maneira de terem algum poder e algum conhecimento*” (D21 ADE). Deve, ainda, ser destacado que, para 50 por cento dos entrevistados que perspectivam a patronagem como mecanismo de controlo de políticas públicas, esta ocorre sobretudo nas etapas iniciais do mandato governativo. Estes consideram que a substituição dos dirigentes é o resultado da desconfiança do novo governo relativamente às estruturas que colaboraram com o governo cessante (P6 Segurança e Defesa).

---

<sup>304</sup> D28 ADE; P7; D25 AIE; D22 ADE.

À semelhança dos ciclos governativos as nomeações para diferentes níveis hierárquicos podem, também, representar diferentes motivações dos partidos no governo. Embora para 40 por cento dos entrevistados a patronagem enquanto forma de recompensa atinja apenas os níveis hierárquicos mais elevados (cargos de direcção superior), para 17,6 por cento dos entrevistados as nomeações ocorrem, também, para cargos e posições menos relevantes (mas com atractivos salariais consideráveis) e, sobretudo, menos visíveis do ponto de vista do eleitorado e do escrutínio dos meios de comunicação social. Assim, as motivações de recompensa ocorrem para “*lugares de meno[r] responsabilidade*” (D32 ADE) e cujo exercício de funções é acompanhado por uma margem de discricionariedade administrativa menor:

*para cargos de menor exposição, mas que também são simpáticos pelos rendimentos que as pessoas auferem – nomeadamente como digo, para administrador, para vogal, para o Conselho fiscal, etc. – que não haja aí uma dose muito mais elevada de discricionariedade e onde a exigência de competência seja aí bastante menor. Portanto eu gostaria de destrinçar a parte daqueles cargos em que a mediatização é incontornável e portanto a pessoa é julgada, muito sumariamente quase direi, pelos media e a outra parte de outros cargos que quase não têm quase nenhuma exposição mediática e onde se pode fazer esse tipo de nomeações sem grandes problemas. (A1)*

Os entrevistados associam as nomeações que ocorrem por recompensa a indivíduos com menores competências técnicas e, nesse sentido, um dirigente considerava que a proximidade das organizações à opinião pública determina a necessidade de selecção mais exigente em termos de competências técnicas. E esclarece que

*nas empresas municipais para saneamento de resíduos, etc....como há os técnicos que garantem o desempenho técnico, o quadro político decisório, esse pode variar e o grau de incompetência não é tão perceptível. (D19 ADE)*

Note-se que, neste caso, a afirmação do dirigente sugere, também a necessidade de duplicar estruturas, na medida em que a nomeação de indivíduos com menores competências é acompanhada pela necessidade de recrutamento de indivíduos com perfil técnico capaz de assegurar o funcionamento da instituição.

Relativamente aos entrevistados que consideram a patronagem como um mecanismo de controlo, 40 por cento considera que a patronagem ocorre sobretudo nos níveis hierárquicos mais elevados. Esta percentagem não diverge daquela identificada no caso dos entrevistados que consideram a patronagem um instrumento de recompensa partidária.



Estes resultados requerem, assim, uma análise do peso relativo das variáveis relacionadas com as motivações de controlo de políticas públicas e de recompensa, algo que será realizado no oitavo capítulo desta tese.

As nomeações para cargos menos visíveis surgem, para 10,5 por cento dos entrevistados, associadas a mecanismos de controlo das estruturas dirigentes. Com efeito, um dos entrevistados considerava que, em alguns casos, a nomeação para estruturas de topo embora incida sobre indivíduos competentes, é acompanhada por mecanismos adicionais de controlo, que são mais “*sub-reptícios*”. Um entrevistado assumiu ter descoberto que a nomeação da sua secretária pessoal (que lhe havia sido imposta) servia este propósito de controlo das suas actividades (P7). Neste caso, o controlo das estruturas dirigentes de topo é feito através da nomeação de outros dirigentes, que podem ocupar posições hierárquicas mais baixas, mas que asseguram que os serviços se orientam de acordo com as preferências políticas dos governos partidários. Como destaca um dirigente, a nomeação de um indivíduo com um perfil técnico adequado ao exercício de determinadas funções na cúpula dirigente pode ser acompanhada pela nomeação de outros dirigentes para níveis hierárquicos mais baixos. Estes asseguram que a execução de políticas é congruente com as preferências dos partidos no governo. Este dirigente explicou, desta forma, esse processo:

*há aqueles governos (...) que procuram, para determinadas funções, pessoas que não são directamente da área política, que são apresentadas (e são de facto) como técnicos, como pessoas com conhecimentos na área, e depois tenta-se ter a segurança de que elas vão ser fiéis ao poder, e (...) através das estruturas intermédias, ou dos altos quadros, compor uma relação de predominância do poder, ou dos interesses do poder, que é mais sub-reptícia. (D2 AIE)*

De igual modo, a nomeação dos membros dos gabinetes ministeriais pode corresponder a um esforço dos governos partidários de controlar a actividade dos ministros, particularmente no caso dos ministros independentes. Neste caso, a composição do seu gabinete ministerial pode incluir funcionários ligados ao partido que controla as suas actividades (D28 AIE)<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Este mecanismo é, igualmente, extensível à utilização da patronagem como um mecanismo de controlo de ministros independentes. Um dos entrevistados assumia ser mais difícil para os partidos políticos exercerem pressões sobre os ministros independentes. A solução, nas palavras do entrevistado, tende a passar pela nomeação de indivíduos para o seu gabinete ministerial: “o que acontece é que normalmente quando é



Estes resultados indicam a necessidade de uma leitura mais fina das motivações de controlo. Embora seja expectável a existência de mecanismos de controlo no topo da administração pública para que estas estruturas estejam alinhadas com as preferências políticas dos governos partidários há mecanismos de controlo mais subtis que podem permitir curto-circuitar o processo de políticas públicas a favor dos partidos políticos. Este curto-circuito pode ser particularmente importante para os governos partidários quando os cargos de direcção superior são ocupados por indivíduos técnicos independentes. Assim, a rede de controlo dos governos partidários é mais complexa e pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos.

Nesta secção, podemos confirmar que os objectivos de controlo de políticas públicas e de recompensa podem ser realizados através de processos idênticos. Esta sobreposição em termos de processos ajuda a compreender a perspectiva dos entrevistados quanto à coexistência da patronagem de serviço e de poder, que pode, também, reflectir-se ao nível das consequências do recurso à patronagem.

### **Consequências**

Da análise das entrevistas e, especificamente, da perspectiva dos entrevistados relativamente aos objectivos da patronagem – recompensar ou controlar o processo de políticas públicas – é possível identificar diferentes percepções relativamente ao impacto que a patronagem tem no funcionamento da administração pública e do processo de políticas públicas. Nesta secção, analisamos as dimensões mais salientes relativamente às consequências da utilização da patronagem.

A patronagem enquanto mecanismo de recompensa surge associada a três dimensões específicas: a duplicação de estruturas; à nomeação de indivíduos com menores competências técnicas; e a tensões nas organizações. Para 33,3 por cento dos entrevistados que reconhecem a existência de motivações de recompensa, a utilização da patronagem tende a gerar uma duplicação de funcionários nas estruturas da administração pública. Um destes entrevistados exemplificou a operacionalização desta duplicação, ao reportar-se a um caso em que, no processo de escolha de um Director Regional de Educação, houve

---

um ministro independente põe-se um chefe de gabinete do partido, que controla, que é o controlador.” (D28 AIE).

necessidade de criar um cargo hierarquicamente inferior, para que se pudesse agradar a determinado “*presidente da câmara, com importância no aparelho partidário*”. Assim, a solução terá sido a colocação do “*protegido, independentemente da sua capacidade*” como director máximo do serviço e a posterior criação de um cargo hierarquicamente abaixo que seria ocupado por um indivíduo com competência profissional e conhecimento do sector da educação (P7).

Dos entrevistados que perspectivam a patronagem como um mecanismo de recompensa, 30 por cento salientam o modo como este mecanismo pode estar associado à selecção de indivíduos com menores competências técnicas. Tal deve-se à “*degradação da capacidade convocatória*” das estruturas partidárias e da política em geral (D7 AIE). Ou seja, para além da incapacidade dos partidos de atraírem quadros mais qualificados, a administração pública tende a não ser atractiva para o desempenho de funções dirigentes, particularmente por comparação com a administração privada, tanto em termos de remuneração, como em termos da incapacidade de internacionalização da administração pública.

Contudo, deve ser salientado que a falta de competências não se reporta necessariamente a reduzidas habilitações académicas. O conceito de competências surge associado à área sectorial específica onde o nomeado irá desempenhar as suas funções. As entrevistas parecem sugerir que a patronagem de serviço pode implicar a nomeação de indivíduos com um perfil incapaz de se adequar à natureza das funções para as quais são nomeados. Necessariamente, estas nomeações têm implicações para a condução de políticas públicas. Tal como um dirigente salientou,

*É que, às vezes, as circunstâncias políticas nacionais geravam uma pessoa que era excedentária, não se sabia o que se havia de fazer. Então, (...) pegava-se nele e punha-se como embaixador em qualquer sítio e resolvia-se o problema dessa pessoa dessa maneira. Isso aconteceu em alguns casos. Há quem diga que há um caso ainda neste sistema em vigor. Ainda há um que está onde está por razões dessas, ou seja, sobrou, entre aspas, da política interna. O que é que se há-de fazer? Bem, vai para embaixador. Bem, essas pessoas têm mais dificuldades em se adaptar na carreira diplomática, independentemente dos méritos próprios e da sua capacidade de fazer as coisas bem-feitas. (D17 AIE)*

Um entrevistado assumia as pressões constantes sobre a nomeação da estrutura administrativa na área da diplomacia portuguesa, o que tende a gerar dificuldades na gestão das instituições da administração das instituições do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

*Nós temos diplomatas em lugares de chefia para os quais não têm preparação mas estão lá por causa desse tal lobby que refere. Nas áreas da administração temos diplomatas a chefiar a divisão de recursos humanos, de gestão do património (sabem tanto disso, como eu ou você), mas não são especializados. Não diria à política externa, mas é um obstáculo à boa gestão da casa, do ministério.*  
(P9)

Para dez por cento entrevistados que consideram a patronagem como um mecanismo de recompensa, a selecção de perfis técnicos menos adequados à área sectorial ou ao exercício de funções tende a gerar tensão nas organizações, casos de incompatibilidade com a restante estrutura, o que pode gerar bloqueios internos e, dessa forma, tornar-se um obstáculo à execução de políticas públicas. De igual forma, pode gerar dificuldades acrescidas na coordenação inter-departamental, dificultando a coordenação intersectorial das políticas públicas.

Os entrevistados que consideram que a patronagem é um mecanismo de controlo reconhecem que um dos efeitos da patronagem é a duplicação de estruturas, que surge associada a uma tentativa de esvaziamento do poder dos dirigentes. Esta dimensão, salientada por cerca de 21 por cento dos entrevistados que consideram a patronagem como um instrumento de controlo, surge associada à nomeação de estruturas paralelas que afastam a cúpula dirigente da administração pública das etapas iniciais do processo de políticas públicas. Oito dos entrevistados que se reportaram ao esvaziamento de funções referem, especificamente, o papel que os elementos nomeados para os gabinetes ministeriais ou para grupos de trabalho com missões particulares podem ter nas fases de concepção e de planeamento de políticas públicas, reduzindo, potencialmente, a margem de participação dos dirigentes nestas etapas. Embora admitam que a criação de grupos de trabalho ou equipas de missão, ou o aumento do número de elementos que compõem os gabinetes ministeriais, revele uma preocupação com o processo de políticas públicas consideram que estas nomeações acabam por esvaziar as funções dos dirigentes, uma vez que duplicam parte das funções pelas quais os dirigentes seriam tradicionalmente responsáveis. Um dos entrevistados assumia que, ao esvaziar o poder dos dirigentes deste processo, é possível que se possa gerar maior resistência no processo de implementação de

políticas públicas (D33 ADE). Na última secção deste capítulo, aprofundamos a análise das perspectivas dos entrevistados relativamente às motivações e aos efeitos das nomeações para os gabinetes ministeriais e grupos de trabalho.

A duplicação de estruturas pode, também, verificar-se ao nível da cúpula dirigente da administração pública directa ou indirecta. Este mecanismo pode tornar-se um instrumento crucial para os governos partidários, particularmente quando os ministros perdem a confiança nos dirigentes de instituições cruciais para o ministério. Por exemplo, em Março de 2012, na sequência das notícias relativamente à duplicação de pagamentos à empresa Lusoponte (relativamente à cobrança de portagens na Ponte 25 de Abril, em Agosto do ano anterior), Sérgio Monteiro, o Secretário de Estado dos Transportes, admitiu que perdera a confiança política nos administradores da empresa Estradas de Portugal. Esta empresa – responsável pela ponte entre o governo e as empresas concessionárias – foi acusada da divulgação de documentos sobre o processo em causa. Face à impossibilidade de substituir a estrutura dirigente da empresa – devido aos montantes a pagar em indemnizações –, o Secretário de Estado assumia que a solução passaria pela “nomeação de um presidente que assegur[asse] a relação de confiança entre uma empresa pública e a respectiva tutela e, no entendimento do governo, o seu normal funcionamento”<sup>306</sup>. A perda de confiança nos dirigentes gera, assim, incentivos adicionais para a duplicação de estruturas.

Assim, de uma forma geral, quer as nomeações ocorram por motivações de recompensa, quer ocorram por motivações relacionadas com o controlo do processo de políticas públicas, é possível identificarmos perspectivas quanto às disfunções decorrentes do processo de nomeações. Com efeito, se as nomeações para efeitos de recompensa surgem associadas à existência de menores competências, o controlo político sobre a estrutura dirigente pode gerar, no entender de um dos entrevistados, “*um certo demissionismo, e uma certa desresponsabilização dos altos cargos [dirigentes] (...) uma certa incapacidade de uma continuidade de uma política pública*” (P6). Para além da percepção quanto à descontinuidade no processo de políticas públicas, um dos entrevistados destaca, também, que a patronagem gera mecanismos de dependência do dirigente face ao ministro que o nomeia, retirando-lhe alguma margem de autonomia.

---

<sup>306</sup> Ver notícia: “Nomeado presidente para controlar Estradas de Portugal”, in *Diário Económico*, de 12 de Março de 2012 (consultado a 12 de Março de 2012) [disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/nomeado-presidente-para-controlar-estradas-de-portugal\\_140082.html](http://economico.sapo.pt/noticias/nomeado-presidente-para-controlar-estradas-de-portugal_140082.html)].

Recorde-se que, tal como salientámos na subsecção anterior, dez dos dirigentes entrevistados admite ter uma margem de autonomia restrita, o que pode tornar o processo de políticas públicas mais moroso. Tal como o entrevistado salientou:

*Um dos vícios que tem – e não é só no Ministério dos Negócios Estrangeiro, é na administração pública em geral – é o afunilamento do processo de decisão em que muitas questões de menos importância têm, para ser resolvidas, que subir ao ministro para decisão. Portanto, são questões que deviam ser resolvidas ao nível intermédio da administração que têm que chegar ao executivo para serem decididas. (D17 AIE)*

Nesta subsecção pudemos confirmar a tendência para a coexistência de efeitos da patronagem, que surgem associados a dificuldades no processo de políticas públicas e a descontinuidades nas políticas públicas. O recurso à patronagem – independentemente dos seus objectivos, processos e consequências – é dependente da forma de governo e do papel dos partidos da oposição. Estas dimensões são analisadas nas duas secções que se seguem.

### ***A forma de governo***

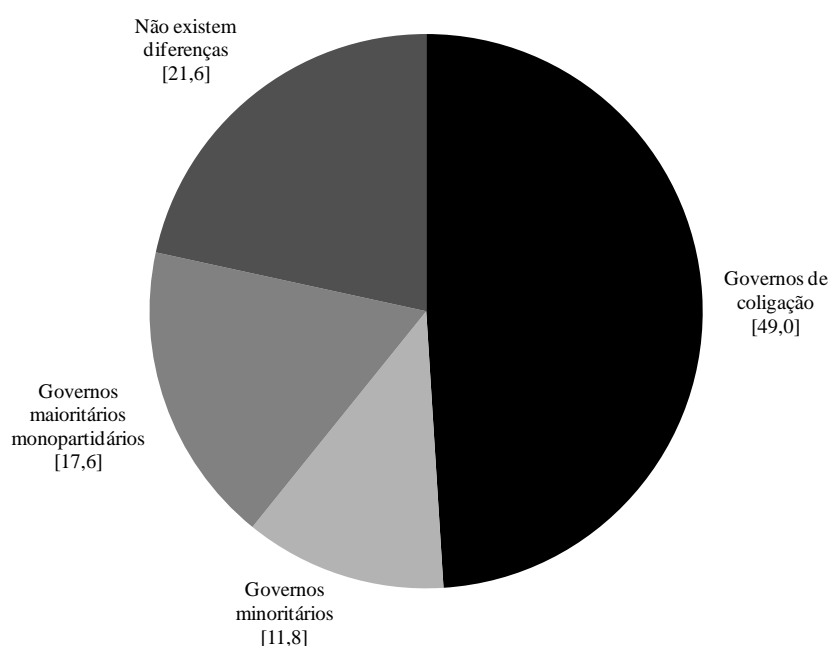
A formação de governo é uma variável que pode influenciar os padrões de patronagem. Nesta secção são consideradas as perspectivas dos entrevistados quanto à influência da base parlamentar do governo – governos maioritários e governos minoritários. A diferença entre os governos minoritários e maioritários atravessa outra importante distinção entre governos: monopartidários, formados por apenas um partido, e de coligação, quando dois ou mais partidos foram governo. Considerando que a formação de governos para o período considerado (1995-2009) envolveu governos minoritários (monopartidários) e maioritários em coligação ou monopartidários, procuramos, nesta secção, compreender até que ponto estas tendem a gerar padrões de patronagem distintos.

Como definido nas hipóteses delineadas no quarto capítulo, é esperado que os governos minoritários e os governos de coligação surjam associados a volumes mais elevados de nomeações. Enquanto no primeiro caso, os volumes de nomeações tendem a reflectir o recurso à patronagem como uma forma de estabelecer equilíbrios entre diferentes partidos, dadas as dificuldades em aprovar iniciativas no parlamento, no caso dos governos de coligação, o recurso à patronagem pode emergir como um mecanismo

para conciliar as perspectivas dos dois partidos no governo, com cada partido no governo a procurar controlar os seus agentes.

No Gráfico 7.4 são apresentadas as perspectivas dos entrevistados relativamente à forma de governo associada a volumes de nomeação mais elevados.

**Gráfico 7.4 – Perspectivas sobre forma de governo e recurso à patronagem**



Percentagens de respostas à questão: “A escolha e nomeação de indivíduos é diferente se estamos perante governos maioritários monopartidários, governos de coligação, e governos minoritários monopartidários?”. Número de respostas obtidas: 51.

Embora para cerca de 21,6 por cento dos entrevistados, os volumes de nomeações não divirjam entre diferentes formas de governo, para a generalidade dos entrevistados podem ser identificadas diferentes perspectivas quanto à forma do governo.

Apenas 11,8 por cento dos entrevistados considerou que os governos minoritários estão associados a maiores volumes de nomeações. Considerando a distribuição relativa das perspectivas dos entrevistados, os governos minoritários emergem, assim, como os que estão associados a uma menor utilização da patronagem, contrariamente ao que havíamos considerado nas hipóteses. Um dos entrevistados esclarece que a provável reduzida proporção de nomeações fica a dever-se à pressão dos partidos da oposição. Tal como o entrevistado esclarece, durante os governos minoritários,

*a escolha faz-se com base na competência porque tem-se os olhos sobre todas as nomeações que se fazem. A oposição não perdoa, a sociedade civil está muito mais atenta, o governo está muito mais frágil e é minoritário. (P8)*

Apesar desta perspectiva quanto à utilização da patronagem durante governos minoritários, alguns entrevistados admitem que estes governos estão sujeitos a pressões para estabelecer equilíbrios com outros partidos (D2 AIE; D4 ADE), dimensão que procuramos analisar na secção seguinte.

Para 17,6 por cento dos entrevistados, são os governos maioritários que geram maiores proporções de nomeações. De acordo com estes entrevistados, face a menores dificuldades no controlo do processo de políticas públicas, os partidos que apoiam governos maioritários podem distribuir cargos em níveis hierárquicos menos relevantes para o processo de políticas públicas. Os governos maioritários têm uma autoridade acrescida sobre os processos de políticas públicas e, nesse sentido, existe menor necessidade de utilização de controlos *ex ante*, porque o “grau de conflitualidade” tende a ser significativamente menor (A1), com o poder mais concentrado num “núcleo duro” (D26 AIE). Em paralelo, os entrevistados admitem que as pressões das estruturas regionais dos partidos pode ser maior no caso dos governos maioritários (D10 ADE), que tenderá a reflectir-se em nomeações para os cargos de direcção intermédia e para os níveis periféricos.

Saliente-se, ainda, que os entrevistados reconhecem que não é tanto a forma do governo que tem impacto nas nomeações, mas a (in)capacidade dos partidos da oposição de assegurar a “prestação de contas” (P8) durante governos maioritários, o que pode explicar a maior saliência da patronagem nestes casos. Tal como destacou um dos entrevistados:

*Por outro lado, se é um partido maioritário e se esse partido governa sem a oposição, julgo que aqui a parte decisiva é haver uma oposição credível ou essa maioria que pode ser só de um partido ou de vários, sentir que não tem oposição e que é confortável. (A0)*

Para praticamente metade dos entrevistados, são os governos de coligação que tendem a gerar proporções de nomeações mais elevados. Esta percepção de maior utilização da patronagem surge associada à necessidade de estabelecer equilíbrios entre os

parceiros de coligação, que “disputam o mesmo terreno central” (P6). Um dos ministros entrevistados afirmou:

*As coligações colocam questões completamente diferentes, a lógica da coligação é depois uma lógica de partilha de lugares, torna-se muito mais difícil o processo de selecção. Até porque essa partilha de lugares passa também por vigilância recíproca, o que é uma coisa que eu percebo mas que tem custos muito grandes em termos de coesão de equipas, seja ao nível do governo, seja ao nível da administração. (P2)*

Também um dos entrevistados com experiência quer no exercício de cargos governativos, quer no exercício de cargos dirigentes na administração directa e indirecta do Estado com diferentes partidos no governo (em coligação ou monopartidários), considerou existir maior influência partidária durante os governos de coligação:

*Eu estive nos 3 casos. Primeiro, no governo de coligação, estive no Bloco Central em 83-85 em que os governos de coligação normalmente dão sempre uma grande bagunçada na nomeação dos cargos às vezes quase criando lugares para satisfazer os equilíbrios partidários. Para mim, são os piores governos quanto à designação de cargos de alta responsabilidade porque quantos mais os partidos, mais os lugares que se têm de criar para satisfazer todos. E a competição entre os partidos que fazem parte do governo para nomear pessoas é a mesma que se passa em Bruxelas entre os países para ter quotas de funcionários. Portanto é o pior de todos (...) Volumes de nomeação maiores, mais funcionários, mais consultores, mais advisers, há mais de tudo. E a influência partidária é maior, porque se o partido A meteu lá dois eu também quero lá meter outros dois. (P8)*

As nomeações nos governos de coligação surgem, assim, associados à satisfação de equilíbrios partidários e à necessidade de “gestão” de “consensos” (D26 AIE) entre parceiros de coligação. Em simultâneo, tal como destacámos em secções anteriores, alguns entrevistados consideram que as nomeações em níveis hierárquicos mais baixos podem servir uma função estratégica de controlo dos dirigentes nos níveis de direcção superior, particularmente quando a sua nomeação está associada a outro partido. Deste modo, os parceiros de coligação conseguem implantar “correias de transmissão da política por imposições partidárias” (D24 AIE).

Tal como pudemos anotar nesta secção, alguns entrevistados consideram que as proporções de nomeações não dependem apenas da forma do governo. Os partidos da oposição são referidos nas entrevistas como determinantes para a compreensão do recurso



à patronagem. Na secção seguinte, procuramos compreender o modo como é perspectivado o papel dos partidos da oposição.

### ***O papel dos partidos da oposição***

*Os partidos que estão no poder, deixam o poder e regressam ao poder. No seu regresso ao poder, têm uma primeira atitude de ‘o maior bolo é meu’ mas depois têm maior abertura a outros partidos. (P8)*

Uma das hipóteses que havíamos delineado inicialmente reporta-se à existência de um padrão de partilha da patronagem, particularmente entre os dois principais partidos que alternam no governo. Contudo, tal como confirmámos no capítulo anterior, o padrão de cooperação que pode ser identificado ao nível das subvenções estatais, ou ao nível do monopólio da representação dos partidos, consagrado na Constituição, não se estende à definição da amplitude da discricionariedade formal do governo, com os partidos na oposição a procurar definir instrumentos mais restritivos do que aqueles propostos pelo governo.

Apesar disso, a análise das perspectivas dos entrevistados aponta para a elevada saliência de mecanismos de partilha das nomeações. Na Tabela 7.4 apresentamos a perspectiva dos entrevistados relativamente à distribuição de patronagem, distinguindo a percepção relativa ao estilo de patronagem maioritário e proporcional por diferentes áreas sectoriais.

Um estilo de patronagem maioritário reporta-se ao entendimento de que as nomeações estão reservadas apenas para o partido que forma governo e um estilo proporcional indica que os principais partidos podem partilhar algumas nomeações. Na definição inicial de Müller (2000a), a patronagem proporcional implicava uma distribuição das nomeações por todos os partidos, de forma proporcional à sua representação parlamentar. No entanto, tal como o autor conclui, em nenhum país se encontra este padrão de acordo inteiramente proporcional. Neste sentido, os resultados apresentados reportam-se apenas à percepção relativa à partilha de nomeações entre os partidos que alternam no governo, embora os entrevistados tenham sido encorajados a posicionar-se relativamente à participação ou influência dos partidos fora do arco governativo (Bloco de Esquerda, Partido Comunista, Os Verdes) neste processo. Os resultados são apresentados em seguida.

**Tabela 7.4 – Participação de diferentes partidos no processo de escolha e nomeação de dirigentes**

	<i>Maioritário</i>	<i>Proporcional</i>
Educação e cultura	3	5
Finanças	0	4
Administração Regional e Local	0	4
Negócios Estrangeiros	1	0
Economia	4	5
Justiça	0	3
Comunicação Social	0	3
Defesa e Segurança	2	4
Saúde	3	7
	13	35
	[27,1%]	[71,9%]

Respostas à questão “*Os partidos na oposição também têm influência nas nomeações? E partidos fora do arco governativo?*” Número total de respostas: 48.

Relativamente ao estilo de patronagem, a maioria dos entrevistados considera que os partidos na oposição têm também uma participação (ou, pelo menos, influência) no processo de nomeações (71,9 por cento), confirmando a H<sub>8</sub>. Pelo contrário, apenas 27,1 por cento dos entrevistados considera que a patronagem é reservada aos partidos no governo. Para alguns entrevistados, a tendência dos partidos da oposição para a manifestação pública das suas preferências relativamente às nomeações para determinados cargos é um forte indicador da pressão que os partidos da oposição procuram exercer sobre o partido no governo, na expectativa de uma distribuição mais proporcional das nomeações<sup>307</sup>.

A percepção da partilha da patronagem surge associada, nas entrevistas, a três dimensões. A primeira, referida por 17 entrevistados, reporta-se à existência de um padrão de cooperação interpartidário implícito, apenas para assegurar que a alternância governativa não implica a substituição de toda a estrutura nomeada pelo partido que cessa funções. Tal como um dos entrevistados destacou,

*Se o partido que ganha as eleições a outro afastar todos os membros que o outro nomeou, bom, vai-lhe acontecer o mesmo*

<sup>307</sup> Uma análise a algumas notícias permite confirmar estas percepções. Em 2005, os partidos da oposição manifestaram-se, embora sem sucesso, contra a escolha de Oliveira Martins (ex-ministro no governo de Guterres) para a presidência do Tribunal de Contas (ver “Oposição contra escolha de Oliveira Martins para Tribunal de Contas”, in *Público*, 13 de Setembro de 2005 [disponível em [http://economia.publico.pt/Noticia/oposicao-contra-escolha-de-oliveira-martins-para-tribunal-de-contas\\_1232708](http://economia.publico.pt/Noticia/oposicao-contra-escolha-de-oliveira-martins-para-tribunal-de-contas_1232708), consultado a 18 de Outubro de 2011]). Também a polémica em torno da nomeação da presidência da Caixa Geral de Depósitos foi marcadamente partidária. No final de 2007, o então líder do maior partido da oposição, Luís Filipe Menezes, assumia que “está na altura de o Governo nomear para presidente da CGD uma personalidade próxima da área do maior partido da oposição” e reafirmava que “era aquilo que o PSD quando estava no poder fazia. Cavaco Silva fez isso numa lógica ética de equilíbrio de poder. Espero que agora não haja o apetite de controlar tudo e todos” (ver “Menezes sugere Cadilhe para CGD”, in *TSF* [disponível em [http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content\\_id=916745](http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=916745), consultado a 18 de Outubro de 2011]).

*quando vier a perder as eleições porque o poder não é eterno. E, portanto, há como que algum equilíbrio, há como que alguma ‘sagesse’ no tratamento destas questões. Quer dizer, não se pode afastar completamente todos os do outro partido para que depois quando ele vier para o poder não faça o mesmo aos nossos. (O5)*

Contudo, vale a pena salientar que, de acordo com a perspectiva dos entrevistados, o equilíbrio entre os partidos que alternam não é idêntico em todos os níveis hierárquicos. Com efeito, a substituição da estrutura dirigente deve ser limitada “*aos cargos mais fundamentais onde a confiança política é considerada mais essencial*” (D20 ADE). Desta forma, o estilo proporcional pode tornar-se mais saliente “*à medida que vamos descendo*” na estrutura hierárquica (D30 AIE). Além disso, a perspectiva dos entrevistados sugere que a influência dos partidos da oposição é mais saliente nos cargos de direcção de empresas públicas, especialmente no sector bancário<sup>308</sup>. Em alguns sectores a influência dos partidos da oposição pode não se converter na nomeação de indivíduos específicos, mas estar associado a um processo de consulta com as várias forças parlamentares, como no caso das nomeações para algumas chefias militares e serviços secretos<sup>309</sup> ou para posições directivas em entidades reguladoras<sup>310</sup>.

A segunda dimensão sugere a importância dos partidos da oposição enquanto força de bloqueio, que pode ser identificada não apenas ao nível dos serviços centrais, mas também nas nomeações do governo central para os serviços periféricos. Este efeito, destacado por cinco entrevistados, é particularmente saliente quando os partidos da oposição detêm maior implantação autárquica na região. Um dos entrevistados reportou-se ao episódio da “*nomeação de uma comissão directiva para uma área protegida de carácter municipal*”, a qual foi sucessivamente adiada porque o presidente da câmara municipal da zona era do principal partido da oposição (D19 ADE).

Outro dirigente reforçou a percepção quanto à importância da *implantação ou força regional* dos partidos da oposição e, em menor escala, dos partidos fora do arco governativo. Para este dirigente, apesar da existência de uma tendência maioritária, a implantação regional de um partido obrigava a que se considerassem as suas opções:

*[A] não ser que a correlação de forças seja de facto bastante significativa e aí...e aí normalmente há uma tentativa de consensualização, portanto, que as pessoas percebem que têm que*

---

<sup>308</sup> Perspectiva referida em quatro entrevistas: D3 ADE; D22 ADE; D9 ADE; P7.

<sup>309</sup> Perspectiva referida por P6.

<sup>310</sup> Perspectiva referida por A5 e por D22 ADE.

*trabalhar em conjunto (...) Eu suponho que na nomeação de algumas CCDRs, sobretudo quando havia uma indicação da região, e alguns vice-presidentes, no Alentejo, eram do partido comunista porque obviamente o Partido Comunista era impreterivelmente representativo na região (D19 ADE)*

Neste sentido, mesmo os partidos fora do arco governativo – como o Partido Comunista – podem ter influência nas nomeações, particularmente através da influência das estruturas regionais deste partido<sup>311</sup>.

A terceira dimensão, mencionada por três entrevistados, reporta-se à necessidade de estabelecimento de consensos e equilíbrios ao nível legislativo, como uma moeda de troca. Como salientou um dos entrevistados:

*...como já se assistiu na democracia portuguesa: o CDS não estava ainda no arco do poder e conseguiu pôr determinadas pedras para apoiar determinadas decisões na Assembleia da República. (P3)*

Estes resultados sugerem a tendência para se perpetuar a expectativa quanto à existência de uma dinâmica cooperativa e consensual da relação entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata desde a transição para a democracia. A perspectiva (quase) generalizada relativamente a um estilo de patronagem proporcional emerge como o reflexo da existência de acordos (ainda não sejam explícitos) entre estes partidos para manterem a principal dimensão de competição (Jalali, 2007, p.211). A partilha de posições nas estruturas da administração pública parece ocorrer por razões estratégicas, quer para conseguir aprovar determinadas propostas legislativas, quer para poder contornar os bloqueios que possam emergir – particularmente ao nível periférico, quando os partidos da oposição têm maior implantação regional.

### **Politização estrutural**

Nas secções anteriores analisámos as perspectivas das elites entrevistadas relativamente à nomeação da cúpula dirigente da máquina administrativa do Estado. Contudo, como notámos no segundo capítulo, os governos partidários podem, também, utilizar as nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais como um mecanismo para controlar o processo de políticas públicas. Para confirmar esta expectativa teórica, procuramos, nesta secção, compreender o modo estas nomeações são

---

<sup>311</sup> Perspectiva referida por P6 e P1.

percepcionadas pelas elites entrevistadas. Este tema surgiu em dez entrevistas, no âmbito de questões relacionadas com a participação dos dirigentes no processo de políticas públicas<sup>312</sup>. De uma forma geral, através da análise das entrevistas, podemos identificar quatro dimensões inter-relacionadas a que os entrevistados associam a politização estrutural. Note-se que estas dimensões não são simultâneas e podem depender da política pública em questão ou da área sectorial.

Em primeiro lugar, tal como destacámos no segundo capítulo, a eficácia dos governos partidários não está unicamente relacionada com a capacidade de resolução de problemas, mas também com a capacidade de lidar com os problemas (Sjöblom, 1986; Smith, 1986). De acordo com a perspectiva dos entrevistados, a politização estrutural permite gerir determinadas temáticas ou assuntos, sem que isso implique um esforço de implementação de um novo procedimento ou medida política. Permite transmitir a imagem de empenho dos partidos no governo relativamente à articulação de determinada matéria, adiando a sua solução. De acordo com um entrevistado,

*em Portugal existe uma cultura que a comissão é para empatar.  
Quando se quer que um assunto não avance cria-se uma comissão.  
(P8)*

A nomeação de grupos de trabalho pode, assim, ocorrer para as áreas sectoriais menos importantes para os partidos no governo. Estas nomeações permitem desviar a atenção do eleitorado de políticas que se encontram a ser implementadas e que podem enfraquecer a popularidade do executivo. Um dos entrevistados destacava que estas nomeações

*servem sobretudo para propaganda e muitas vezes para ocultar e  
propagandear aspectos irrelevantes para ocultar aspectos  
essenciais da execução das fases executórias das políticas. (O5)*

Em segundo lugar, a politização estrutural é perspectivada como um mecanismo crucial na fase de legitimação de opções políticas dos governos partidários, potencialmente aumentando a aceitação social de determinadas medidas. Um dos entrevistados sublinhou que,

*Por vezes há esta tentativa, o recurso, muitas vezes, que se faz  
agora, a comissões técnicas, comissões independentes, para  
Souselas, para a co-incineração, para isto e para aquilo, uma vez  
que se acha que há um elemento tecnocrático que se sobrepõe e*

---

<sup>312</sup> O tema surgiu em dez entrevistas, distribuídas por todas as áreas sectoriais, excepto na área da Saúde e da Defesa e Segurança.

*que tem um impacto sobre a opinião pública maior do que todos os outros. (P7)*

Em terceiro lugar, a politização estrutural é assumida como um mecanismo que permite tornar o processo de políticas públicas mais célere. Para além de permitir simplificar a articulação interministerial e intersectorial, a nomeação destas estruturas é, também, encarada como uma forma de combater ou contornar uma estrutura administrativa pesada e morosa (D27 AIE). Tal como um dos dirigentes entrevistados destacou,

*O Estado tem uma máquina forte, conhecedora, mas pesada e lenta e difícil de funcionar. E de facto recorrer a consultores é uma tentação. É uma tentação porque são mais ágeis, mais rápidos. (D24 AIE)*

Desta forma, este dirigente considerou a necessidade de uma reforma que simplificasse a máquina administrativa do Estado, o que reduziria a complexidade da governação actual e, potencialmente, reduziria a necessidade de recorrer a estruturas paralelas:

*Devia[-se] simplificar a estrutura e ter menos estrutura de reporte directo. Portanto, se cada ministério se reorganizar, se reestruturar de forma que devia articular no máximo com 20 dirigentes de topo, com 20 organismos (...) Porquê? Porque nesse fórum pode haver transmissão de informação que é importante para harmonizar o pensamento e a política vinda do ministro, mas também para debater, recolher contributos e articular as políticas e as actuações. Por exemplo, eu nunca articulo com o IAPMEI, nunca articulo com o AICEP. (D24 AIE)*

Contudo, embora estas nomeações possam tornar o processo de políticas públicas mais célere, tal não implica que não se gerem disfunções. Estas podem resultar da impreparação dos elementos dos grupos de trabalho, os quais, embora possam ter elevado perfil académico, desconhecem a realidade de cada área sectorial (D28 AIE). Outro entrevistado considerou que as disfunções podem emergir mesmo quando se contratam equipas de consultoria, as quais podem deter conhecimento mais aprofundado sobre cada área sectorial. Estas equipas de consultadoria, embora possam ter impacto ao nível da legitimidade das opções políticas dos governos partidários, tendem a produzir resultados diferentes consoante a entidade que a contrata. Tal como o entrevistado clarifica,

*o consultor externo quando é contratado pelo governo faz aquilo que o governo quer (...) Quando [\*<sup>313</sup>] foi contratada defendeu o modelo integrado de gestão dos aeroportos nacionais, agora contratado pelo grupo do norte defende uma gestão autónoma. Estes grandes projectos nacionais estruturantes, o governo tem*

---

<sup>313</sup> O nome foi omitido por questões de confidencialidade.

*que os estudar, põe à discussão pública, e tem que haver uma comissão, que eu defendia por consenso entre os principais partidos, uma comissão técnica independente, formada com base nas universidades envolvidas naquele tipo de projecto, que emitissem juízos técnicos independentes sobre a análise custo/benefício desses projectos. (P3)*

Em quarto lugar, estas nomeações emergem como um potencial instrumento de monitorização da implementação de políticas públicas, particularmente quando existe alguma desconfiança relativamente às actividades dos dirigentes. Como um dos entrevistados destacou, a nomeação de comissões e grupos de trabalho

*faz falta apenas para monitorizar o andamento [e] até para evitar a situação de termos juízes em causa própria, como os directores-gerais ou presidentes dos institutos públicos. Então, entrega-se a uma entidade externa que possa fazer a monitorização. (D10 ADE)*

Este comportamento parece estar associado à falta de confiança que pode resultar da impossibilidade do político nomear a sua estrutura dirigente ou mesmo nos casos em que o partido não teve influência suficiente sobre a sua escolha.

*Foi o que senti que o partido não confia à partida nos seus delegados, mas que os controla, de facto o prestar contas ao partido, e de alguma forma ser controlado pelo partido, é uma coisa que atinge níveis que se calhar no meu caso eram quase paranóicos, e que me levaram a ter uma reacção negativa. (P7)*

A utilização da patronagem para compensar a falta de confiança entre os governos partidários e os dirigentes surge associada a um certo esvaziamento das funções dos dirigentes. Um dirigente da administração indirecta do Estado (D27 AIE) reportou-se ao modo como a constituição de um grupo de trabalho para o estudo e elaboração de um diploma legal específico duplicava não apenas a área de competências da organização que presidia, mas também o próprio trabalho que o instituto tinha vindo a desenvolver no âmbito do estudo do mesmo diploma legal. Tendo estado cerca de nove anos na direcção da mesma organização, o dirigente destacou que as oito mudanças de ministro que entretanto ocorreram motivaram a nomeação de estruturas paralelas. Na perspectiva do dirigente, a falta de confiança que um novo ministro sentia em relação à estrutura dirigente do instituto público que presidia, originava a nomeação de comissões ou de grupos de trabalho, sem que houvesse sequer comunicação da tutela ao instituto público da constituição desse grupo de trabalho. Outro dirigente, também da administração indirecta fazia notar que



*cada vez mais se tem uma prática de não respeitar a administração pública e encher o gabinete de assessores e consultores. Eu tenho visto casos concretos de ministros que até se esquecem que têm direcções-gerais e institutos públicos e portanto, são os consultores e os seus assessores que formulam isso [políticas públicas] tudo. (D1 AIE)*

A própria escassez de contacto entre o ministro e o dirigente são sintomáticos da ausência de confiança política no dirigente, que é particularmente saliente quando o ministro em exercício de funções não foi o responsável pela sua nomeação<sup>314</sup>. Com efeito, um ex-ministro explicava que a ausência de comunicação entre a tutela e as instituições era o sinal mais evidente da ausência de confiança política:

*Agora, há um sinal tipo norma que normalmente existe nestas situações que permite sempre a leitura do ‘caiu em desgraça’. É quando algum alto dirigente não consegue ter contactos com o seu poder político e está dois, três, quatro meses sem ter contacto com ele, alguma coisa vai acontecer... é porque se perdeu a confiança (P8).*

Assim, a nomeação de elementos para os gabinetes ministeriais parece cumprir o mesmo efeito de esvaziar o poder da estrutura dirigente, particularmente ao nível da formulação de políticas públicas. Esta perspectiva dos entrevistados reflecte, também, um paradigma de mudança estrutural que teve lugar, por exemplo, no Reino Unido (particularmente na década de 1980), como um efeito da desconfiança do Primeiro-Ministro na administração pública (Rouban, 2003; Sausman & Locke, 2004), ou mesmo na Austrália (Campbell & Halligan, 1992). O esvaziamento dos poderes dos dirigentes – sobretudo ao nível da limitação da sua participação no processo de definição de políticas públicas – parece gerar maior resistência dos serviços ao nível da sua implementação<sup>315</sup>, tal como destacámos anteriormente na subsecção sobre as perspectivas dos entrevistados relativamente às consequências da patronagem.

---

<sup>314</sup> Um dirigente explicava existir uma tendência para que os dirigentes, face a uma mudança do elenco ministerial ou do partido no governo, coloquem o seu lugar à disposição. Contudo, nem todos os dirigentes optam por fazê-lo, deixando esta decisão depender exclusivamente do ministro. Este podia manter o dirigente no cargo, esvaziando as suas funções, gerando o desconforto considerável que levaria o dirigente a abandonar o cargo (D1 AIE).

<sup>315</sup> Perspectiva referida por D1 AIE e D33 ADE.



## Notas conclusivas

Neste capítulo analisámos a perspectiva dos entrevistados relativamente à influência partidária nas nomeações, às motivações do recurso à patronagem, ao impacto da forma do governo e do papel dos partidos da oposição no processo de nomeações e, por fim, relativamente à importância da politização estrutural. Relativamente à primeira dimensão, foi possível confirmarmos a existência de influência partidária na nomeação da cúpula dirigente da administração pública. Esta influência perpassa todas as áreas sectoriais e pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos. Desta forma, a perspectiva dos entrevistados aponta para a utilização da patronagem em extensão e em profundidade.

A percepção quanto a uma ampla utilização da patronagem surge relacionada não apenas com motivações de controlo de políticas públicas, mas também com motivações mais prosaicas associadas a recompensas partidárias. As perspectivas dos entrevistados tendem a corroborar a narrativa teórica quanto à importância da patronagem como mecanismo de recompensa. Esta permite aplacar divergências internas dos partidos permitindo, ainda, recompensar lealdades partidárias e pessoais. A utilização da patronagem como uma estratégia para obter o apoio do eleitorado foi apenas marginalmente referida, um reflexo da modernização económica e social que tende a reduzir a dependência do eleitorado face aos recursos atribuídos pelos partidos políticos.

A patronagem de poder é, contudo, considerada predominante. A nomeação da cúpula dirigente é crucial não apenas para assegurar a implementação de políticas públicas, mas também para contornar a inércia da máquina administrativa do Estado. Desta forma, é um mecanismo que pode aliviar os ministros das tarefas de monitorização da estrutura dirigente, apontando para a maior importância atribuída aos mecanismos *ex ante*.

A análise da perspectiva dos entrevistados relativamente aos critérios mais relevantes no processo de nomeação permite, também, corroborar a importância da patronagem de poder. O critério da experiência partidária é perspectivado como o menos importante no processo de escolha de dirigentes, sendo amplamente suplantado pela saliência dos critérios de competências técnicas e a experiência política, o que é consistente com a expectativa de que as nomeações para a cúpula da estrutura dirigente sejam um potencial mecanismo de controlo do processo de políticas públicas. Com efeito, permitem reforçar a eficácia dos governos partidários e, ao mesmo tempo, a responsividade da máquina

administrativa do Estado face às preferências políticas do governo, potencialmente reduzindo os custos de delegação de competências.

Relativamente à terceira dimensão em análise neste capítulo, os resultados permitem confirmar o maior recurso à patronagem durante os governos de coligação. Contrariamente ao que esperávamos, os entrevistados não associam os governos minoritários a uma maior utilização da patronagem. Antes, contrariam hipótese que associa os governos minoritários a governos mais instáveis e mais frágeis no processo de políticas públicas, que poderiam utilizar a patronagem para escapar ou contornar a sua posição minoritária. Como destacaremos no capítulo seguinte, os governos minoritários podem contornar as suas dificuldades no processo de políticas públicas através das nomeações para gabinetes ministeriais e grupos de trabalho, os quais estão menos sujeitos ao controlo dos partidos da oposição.

A quarta dimensão surge relacionada com o impacto dos partidos da oposição. Esta dimensão ajuda, também, a esclarecer a menor percepção da utilização da patronagem durante governos minoritários. Com efeito, foi sugerido o importante papel de monitorização dos partidos da oposição (em paralelo com o poder de controlo dos meios de comunicação social e, em menor escala, do eleitorado). Os governos minoritários estão mais sujeitos ao controlo dos partidos da oposição, o que parece limitar a utilização deste recurso.

Em paralelo, a maioria dos entrevistados aponta para um padrão de distribuição proporcional da patronagem. Não obstante, esta percepção não se alarga a todos os partidos parlamentares da mesma forma. A influência dos partidos fora do arco governativo está amplamente limitada ao seu sucesso eleitoral e à implantação dos partidos ao nível autárquico. A percepção quanto à distribuição proporcional das nomeações – reflectindo os padrões de cooperação entre PSD e o PS – sugere que este padrão se deve à existência de acordos tácitos (e não explícitos) entre partidos para se manterem na principal dimensão de competição. Com efeito, a partilha de nomeações ocorre devido a um comportamento estratégico e racional por parte do partido no governo, que procura, por esta via, evitar bloqueios no processo de políticas públicas. Isso é visível não apenas na perspectiva de que a patronagem é utilizada para superar bloqueios na aprovação de medidas específicas, como na consideração de que as nomeações para serviços periféricos podem ser

influenciadas por outros partidos, de forma a contornar a resistência que pode emergir no processo de políticas públicas ao nível periférico.

A última dimensão analisada neste capítulo reporta-se à politização estrutural. Os resultados tendem a confirmar a importância das nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais como co-adjuvantes no controlo do processo de políticas públicas, ao permitir contornar a máquina administrativa do Estado e tornar o processo mais célere. Foi, ainda, destacada a importância da politização estrutural como instrumento de legitimação das opções políticas do governo. Mas pode, também, ser um mecanismo que permite aos governos partidários adiar a articulação de determinados problemas ou adiar a sua resolução, sem que tal implique a implementação de novos procedimentos ou políticas públicas.

A perspectiva dos entrevistados relativamente a estas cinco dimensões permitem compreender o funcionamento da patronagem. A triangulação desta informação com a análise dos padrões de patronagem permite reforçar a compreensão do funcionamento da patronagem. Para esse efeito, o capítulo seguinte detém-se na análise dos padrões de patronagem com base na quantificação dos dados relativos às nomeações para cargos na cúpula dirigente da administração pública.



## Capítulo 8 – Novos dilemas, velhas soluções: padrões de patronagem em Portugal

*Ministerial responsibility has come to mean that the minister exercises influence over his department, but has negligible influence in the department. The department, therefore, requires an intermediary to function at the interface between the political sphere and the administrative sphere: an intermediary who is sensitive to the political world of the minister, who knows, in the familiar phase, the ‘ministers’ mind’, but who also understands the intricacies of the administrative machine so as to facilitate and co-ordinate the work of the department. (Judge, 1981, p. 7)*

### *Notas introdutórias*

No capítulo anterior, analisámos a perspectiva dos entrevistados relativamente a cinco dimensões inter-relacionadas, as quais permitem compreender as motivações e a importância da patronagem para os governos partidários. Confirmámos a percepção dos entrevistados relativamente à influência partidária no recurso à patronagem. A sua perspectiva aponta, ainda, para a coexistência da patronagem de serviço e de poder, apesar da vertente do controlo do processo de políticas públicas ser mais saliente. Além disso, parece emergir um padrão de partilha da patronagem, que ocorre por razões estratégicas relacionadas com a aprovação de propostas legislativas, evitando bloqueios no processo de políticas públicas. A utilização estratégica da patronagem parece ocorrer sobretudo durante os governos de coligação. Por fim, destacámos como a politização estrutural é percebida como um instrumento de controlo do processo de políticas públicas, ao permitir contornar a máquina administrativa do Estado e tornar mais célere o processo de políticas públicas.

Neste capítulo, retomamos estas dimensões e procuramos verificar até que ponto os dados quantitativos, que resultam da análise dos despachos de nomeação para a cúpula directiva da administração pública, confirmam estas perspectivas. Para isso, à semelhança do capítulo anterior, este encontra-se dividido em cinco secções. Na primeira, analisamos a influência partidária nos padrões de nomeações, através do estudo do impacto de duas dimensões específicas: a alternância partidária no governo e número de nomeações do mesmo indivíduo por governos diferentes.

A segunda secção procura compreender até que ponto a influência partidária nas nomeações visa o controlo do processo de políticas públicas e a recompensa partidária. Para compreender a dupla natureza da patronagem, são analisadas três dimensões inter-

relacionadas. Primeiro, analisamos o efeito dos ciclos eleitorais na distribuição da patronagem. Em segundo lugar, equacionamos o impacto da saliência programática nos padrões de patronagem encontrados. Por fim, a terceira dimensão reporta-se aos padrões de recrutamento utilizados pelos governos partidários.

A terceira secção deste capítulo analisa o papel dos partidos da oposição nos padrões de patronagem, através de duas dimensões. Em primeiro lugar, estudamos a forma como os governos partidários reagem à pressão dos partidos da oposição em termos da transparência do processo de nomeações. Em segundo lugar, procuramos compreender a importância da fiscalização do processo de nomeações para os diferentes níveis hierárquicos por parte dos partidos da oposição.

Na quarta secção confirmamos até que ponto a forma do governo influencia os padrões de patronagem e, na quinta secção, detemo-nos na análise multivariada dos padrões de patronagem. Para esse efeito, equacionamos o impacto das variáveis ideológicas e programáticas, do enraizamento social dos partidos, da forma do governo, da oposição e das estruturas de oportunidades nas nomeações para os diferentes níveis hierárquicos da administração pública, incluindo para os grupos de trabalho e gabinetes ministeriais. Esta análise permite verificar o impacto diferenciado de cada variável nos padrões de nomeações e, dessa forma, possibilita a identificação de motivações predominantes em cada nível hierárquico.

### ***Influência partidária nas nomeações***

Para analisarmos a influência partidária nas nomeações, iremos analisar dois indicadores. Em primeiro lugar, testamos o impacto da alternância partidária completa no governo e, em segundo lugar, analisamos a influência partidária a partir do estudo do número de nomeações do mesmo indivíduo por governos diferentes.

A influência partidária das nomeações pode ser analisada através do efeito da alternância governativa no volume total das nomeações. Tal como destacámos no quarto capítulo, é expectável que padrões de alternância partidária completa no governo gerem percentagens de nomeações mais elevadas do que os casos em que a alternância é inexistente. No primeiro caso, são consideradas as situações em que o novo governo é apoiado por um partido diferente do anterior, enquanto falamos de alternância inexistente

quando a mudança de governo ou de Primeiro-ministro não é acompanhada pela mudança do partido (ou coligação de partidos) que apoia o governo.

A expectativa quanto ao impacto da alternância partidária completa deriva da necessidade dos governos partidários assegurarem a responsividade da máquina administrativa procurando, através da patronagem, combater a inércia ou a resistência da administração pública face aos objectivos dos governos partidários. Este argumento é consistente com os modelos de principal-agente (Epstein & O'Halloran, 1994; Huber, 2000), que assumem que o principal enfrenta dificuldades acrescidas em colaborar e controlar agentes que colaboraram com anteriores principais (ou seja, com governos anteriores). Em paralelo, a alternância partidária no governo gera incentivos adicionais para a utilização da patronagem como instrumento de recompensa partidária.

Os dados estimados sugerem um aumento das nomeações nos momentos de alternância governativa em Portugal. Por exemplo, estima-se que cerca de 6000 dirigentes tenham sido substituídos pelo executivo liderado por António Guterres (1995-1999). Embora se tenha mantido a mesma coligação governamental durante o curto e singular período de governação de Pedro Santana Lopes, a mudança de governo parece ter gerado a substituição de mais de mil dirigentes<sup>316</sup>. Este não é um processo singular da democracia portuguesa. Fenómenos comparáveis parecem ter ocorrido em Espanha, por exemplo, após a vitória do Partido Socialista (PSOE) em 1982, com a substituição de cerca de 76 por cento dos cargos de direcção superior (Díez, 2000a; Kopecký & Mair, 2011; Sotiropoulos, 2004a) sendo que uma renovação de similar extensão parece ter ocorrido quando o Partido Popular venceu as eleições em 1996 (Díez, 2000a, p. 266)<sup>317</sup>. Sotiropoulos (2004) destaca um padrão semelhante no caso da Grécia, sendo menos comum no caso da Itália, um potencial reflexo da importância da administração pública, face à instabilidade do governo (Verzichelli, 2003, p. 465).

---

<sup>316</sup> Ver “Sócrates ultrapassa média de Santana”, in *Diário de Notícias Economia*, de 14 de Novembro de 2010 [disponível em [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1710442](http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1710442), consultado a 27 de Setembro de 2011]

<sup>317</sup> Em 1982, quando o PSOE foi eleito, substituiu 76,1 por cento dos 231 cargos de nomeação política. Quando o Partido Popular venceu as eleições em 1996 substituiu 89,2 por cento dos 270 cargos de nomeação política (Diez, 2004, p. 227). Estes dados incluem apenas informação relativamente aos cargos da administração directa. O autor não analisa nomeações para cargos da administração semi-pública, nem gabinetes ministeriais, nem grupos de trabalho.

Para compreendermos a importância estratégica da patronagem nos casos em que há alternância ou em que esta é inexistente são calculadas as percentagens de nomeações identificadas em cada caso, distribuídas por quatro níveis hierárquicos: cargos de direcção superior e intermédia ao nível central; nomeações para serviços periféricos; nomeações para gabinetes ministeriais; e nomeações para grupos de trabalho. Antes, porém, de apresentarmos estas percentagens, mostramos, na Tabela 8.1, as nomeações que compõem a amostra de nomeações que será utilizada, decomposta por nível hierárquico e por período de governação.

**Tabela 8.1 – Nomeações por nível hierárquico e partido no governo**

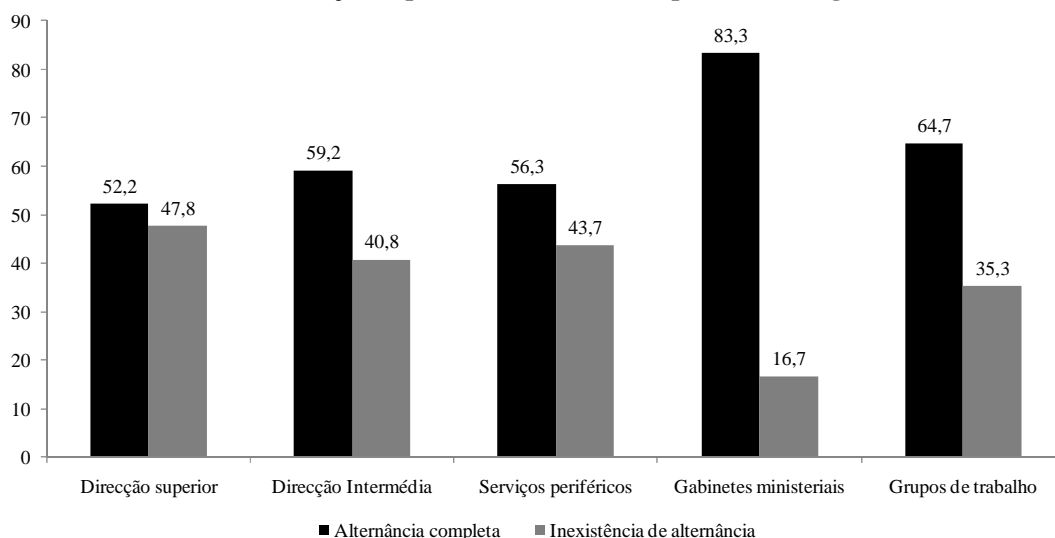
		<i>Direcção Superior</i>	<i>Direcção Intermédia</i>	<i>Serviços periféricos</i>	<i>Gabinetes ministeriais</i>	<i>Grupos de Trabalho</i>
1991 – 1995	PSD	179	298	292	49	31
1995 – 1999	PS	536	702	806	754	372
1999 – 2002	PS	299	482	831	1414	120
2002 – 2004	PSD/CDS-PP	209	403	577	349	83
2004 – 2005	PSD/CDS-PP	82	145	261	334	26
2005 – 2009	PS	97	248	172	302	29
<b><i>TOTAL</i></b>		<b><i>1402</i></b>	<b><i>2278</i></b>	<b><i>2939</i></b>	<b><i>3202</i></b>	<b><i>661</i></b>

Os níveis hierárquicos apresentados nesta Tabela serão sistematicamente analisados em todas as secções que compõem este capítulo. Recorde-se que, tal como foi documentado no capítulo metodológico desta tese, foram analisados números de dias diferentes em cada ciclo governativo (cf. Tabela 4.6). As percentagens apresentadas nos gráficos que compõem este capítulo são ponderadas em função do número de dias processado.

O Gráfico 8.1 apresenta as percentagens de nomeações para diferentes níveis hierárquicos, separando os casos em que houve alternância completa ou inexistência de alternância do partido no governo. Uma vez que o impacto da alternância partidária deve surgir concentrado nas etapas iniciais dos mandatos governativos, os dados apresentados neste gráfico reportam-se apenas às nomeações processadas nesta etapa do ciclo governativo.



**Gráfico 8.1 – Nomeações e padrões de alternância partidária no governo (%)**



Notas: as percentagens são calculadas em função do número de dias processados e analisados para os casos em que se verificou existir alternância partidária no governo (757 dias) vs os casos em que não há alternância partidária completa (330 dias). As diferenças identificadas são estatisticamente significativas (*Pearson qui-quadrado*). Para os cargos de direcção superior  $p \leq 0,05$ ; ao nível dos serviços periféricos  $p \leq 0,001$ ; ao nível dos gabinetes ministeriais  $p \leq 0,01$ ; ao nível dos grupos de trabalho  $p \leq 0,001$ . As diferenças não são estatisticamente significativas ao nível dos cargos de direcção intermédia.

Foram identificadas diferenças estatisticamente significativas entre os casos em que se registou alternância e os casos em que esta foi inexistente, excepto no caso dos cargos de direcção intermédia. Este resultado é consistente com a perspectiva dos entrevistados relativamente a um padrão de cooperação estratégica entre partidos que alternam no governo. Como destacámos no capítulo anterior, os entrevistados assumem que a cooperação interpartidária pode emergir de forma a evitar que a alternância provoque a substituição de toda a elite dirigente nomeada pelo governo cessante, um mecanismo que é sobretudo visível no caso das nomeações para níveis hierárquicos mais baixos.

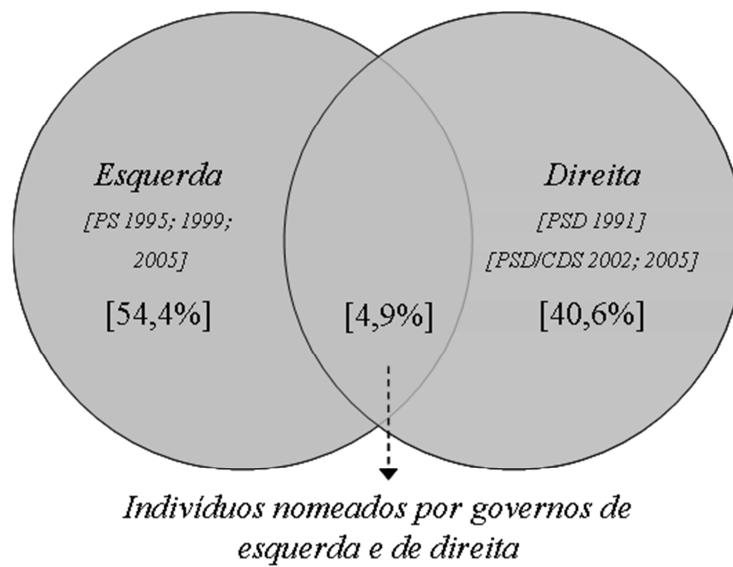
Nos restantes quatro níveis hierárquicos considerados confirma-se a nossa hipótese inicial  $H_{1a}$ , relativa ao impacto positivo da alternância partidária completa. Estas diferenças são consideráveis no caso dos gabinetes ministeriais e nos grupos de trabalho. No primeiro caso, esta diferença é consistente com a natureza destes cargos, uma vez que os seus elementos cessam funções, de forma automática, com a mudança do elenco ministerial. A alternância partidária completa gera, também, proporções de nomeações de grupos de trabalho substancialmente maiores do que aquelas verificadas nos casos em que a alternância é inexistente. Tal como destacámos no segundo capítulo, estes grupos de trabalho convertem-se num importante instrumento para os governos partidários na medida em que permitem contornar a indiferença da máquina administrativa face a novas

prioridades políticas. Este efeito torna-se mais saliente quando há alternância partidária completa, uma vez que os novos partidos no governo podem sentir necessidade de contornar procedimentos instalados na administração pública. Adicionalmente, como pudemos confirmar no quinto capítulo, a substituição das estruturas dirigentes não ocorre de forma automática – exceptuando durante o período de vigência da lei aprovada em 2005. A cessação das funções dos dirigentes implica o pagamento de indemnizações, excepto naqueles casos em que os dirigentes colocam o seu lugar à disposição, tal como alguns entrevistados assumiram poder ocorrer com frequência. Esta dificuldade na gestão da cúpula dirigente herdada de anteriores governos parece impelir os governos partidários a contornar a estrutura administrativa, optando pela nomeação de grupos de trabalho.

Desta forma, confirma-se a hipótese do impacto positivo da alternância do partido no governo nos padrões de nomeação, aproximando o caso português de outros casos de democracias europeias recentes. Para além de se confirmar a tendência para a existência de volumes mais elevados de nomeações em casos de alternância completa, é importante salientar que a alternância governativa tende a estar associada à renovação das estruturas dirigentes. Com efeito, a percentagem de nomeações poderia indicar elevados volumes de nomeações sem que estas implicassem a efectiva substituição de indivíduos, uma vez que poderíamos estar perante despachos de nomeação que mantêm dirigentes nomeados por anteriores governos no exercício de funções. A substituição da elite dirigente é visível quando consideramos a segunda dimensão de análise da influência partidária nas nomeações.

Tal como é possível confirmarmos através da Figura 8.1, a proporção de indivíduos que é nomeada por diferentes partidos no governo é bastante reduzida. Menos de 5 por cento das nomeações analisadas incluem indivíduos nomeados por ambos os conjuntos de partidos no governo. Este resultado é consistente com duas expectativas iniciais. Em primeiro lugar, parece confirmar a reduzida tendência para uma partilha dos nomeados com os partidos da oposição ( $H_{1b}$ ). Em segundo lugar – e de uma forma mais saliente – as percentagens apresentadas na Figura 8.1 parecem confirmar a nossa expectativa de uma influência partidária nos padrões de nomeações, com a mudança do elenco partidário no governo a corresponder a uma renovação da elite dirigente.

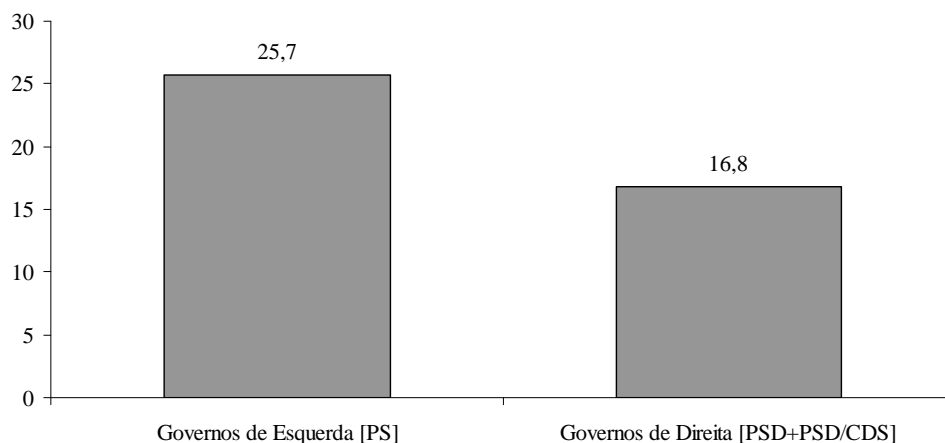
**Figura 8.1 – Nomeações por diferentes partidos no governo (%)**



Nota: as percentagens apresentadas são calculadas com base no valor total de renomeações feitas por partidos de esquerda ou de direita em diferentes mandatos. Desta forma, de um total de 3529 nomeações feitas por governos de direita, 563 nomeações (4,9 por cento) consistiam em nomeações de indivíduos nomeados anteriormente por outros partidos no governo. Note-se que o mesmo indivíduo pode ser nomeado mais do que duas vezes.

Este resultado é, ainda, corroborado pelos dados apresentados no Gráfico 8.2, que apresenta a proporção de nomeações de indivíduos que exercem funções para o mesmo partido no governo, embora em períodos governativos diferentes.

**Gráfico 8.2 – Nomeações pelo mesmo partido em mandatos diferentes, 1995-2009 (%)**



Nota: as percentagens apresentadas são calculadas com base no valor total de renomeações feitas por partidos de esquerda ou de direita em diferentes mandatos. Desta forma, de um total de 3529 nomeações feitas por governos de direita, 594 nomeações (16,83 por cento) consistiam em nomeações de indivíduos nomeados anteriormente pelo mesmo partido. Note-se que o mesmo indivíduo pode ser nomeado mais do que duas vezes. As percentagens são calculadas de acordo com o número de dias analisados em governos de direita e de esquerda.

Cerca de 26 por cento das nomeações processadas em governos liderados por partidos de esquerda incluem indivíduos que já haviam exercido funções dirigentes com o mesmo partido no governo. A percentagem é menor no caso dos governos de direita, um aspecto que pode estar influenciado pelo facto de apenas se ter incluído na amostra a fase final do mandato de Cavaco Silva (PSD 1991-1995), já que nos governos de esquerda captámos as nomeações realizadas ao longo dos ciclos governativos. Não obstante, tendo em conta o volume de nomeações apresentado – e a expectativa de que, tendo em conta esta limitação, a percentagem seja consideravelmente mais elevada no caso dos governos de direita – é possível inferirmos que existe uma influência partidária nas nomeações para a cúpula da estrutura dirigente. Com efeito, um ex-ministro reconheceu que os dois principais partidos políticos – PS e PSD – têm "*reservas de luxo*" (P3 Finanças), ou seja, um conjunto de indivíduos que são sempre nomeados pelo mesmo partido para posições de topo na administração pública.

Esta secção permitiu confirmar a existência de um padrão de aumento da proporção de nomeações nos casos em que há alternância partidária completa no governo, congruente com a  $H_{1a}$ . Os resultados apontam, ainda, para a existência de uma tendência – ainda que relativamente limitada – para o recrutamento de indivíduos que colaboram sempre com o mesmo partido ou blocos de partidos confirmando a nossa hipótese  $H_{1b}$ . A preferência pelo mesmo conjunto de dirigentes sugere a existência de uma tendência dos governos partidários para colaborar com dirigentes com provas dadas em governos anteriores. À semelhança do que Müller (1995, p. 65) conclui para o caso austríaco, a patronagem é um elemento importante para criar lealdade partidária, apenas se for feito de uma forma continuada. Consegue-se, assim, um importante equilíbrio para os governos partidários: os partidos reconhecem que os indivíduos que necessitam, de uma forma contínua, de patronagem para aceder aos cargos, são aqueles que revelam maior tendência para se manterem leais ao partido político, potencialmente gerando incentivos adicionais para a dedicação e lealdade do nomeado face às preferências e expectativas do partido no governo.

Neste sentido, confirmámos as expectativas iniciais quanto a uma considerável influência partidária e, ao mesmo tempo, os dados parecem sugerir que as carreiras dos dirigentes estão dependentes do sucesso eleitoral dos partidos com os quais colaboram. No

final da secção seguinte, serão analisados os padrões de carreira dos dirigentes nomeados, para compreendermos de que forma é feita a substituição da estrutura dirigente.

### ***A dupla natureza da patronagem***

Tendo em conta o contexto específico do caso português, considerámos a hipótese da coexistência da patronagem de poder e de serviço. Esta hipótese foi amplamente confirmada pela análise das perspectivas dos dirigentes pois, como vimos, a maioria assumiu que os governos partidários se preocupam quer com o controlo do processo de políticas públicas, quer com a distribuição de recompensas. Nesta secção procuramos confirmar até que ponto os padrões de nomeações corroboram estas perspectivas. Três dimensões inter-relacionadas permitem confirmar a dupla natureza da patronagem. A primeira reporta-se ao impacto dos ciclos eleitorais na distribuição da patronagem. A segunda equaciona o efeito da saliência programática nos padrões de patronagem encontrados. Por fim, a terceira dimensão reporta-se aos padrões de recrutamento utilizados pelos governos partidários.

A primeira dimensão que permite confirmar a dupla natureza da patronagem reporta-se ao papel da patronagem em diferentes etapas do ciclo governativo. É sabido que o tema das nomeações marca, com frequência, o calendário eleitoral. O tema marcou as eleições de 1995, com António Guterres a defender o fim dos “*jobs for the boys*”, numa campanha eleitoral marcada pelos ataques ao “Estado Laranja”, numa alusão à cor partidária do executivo de Cavaco Silva. Em 1999, o tema voltou a marcar as eleições legislativas, com o PSD a atacar a penetração do Partido Socialista na estrutura administrativa, mesmo apesar da aprovação do Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, cerca de três meses antes das eleições, obrigando à realização de concursos para as estruturas intermédias. Nas inesperadas eleições de 2002, o tema reemerge, desta vez marcadas por acusações de Durão Barroso ao anterior executivo relativamente à criação de estruturas paralelas à administração pública, para sustentar clientelas políticas<sup>318</sup>.

Existem expectativas teóricas que permitem considerar que a relação entre os ciclos governativos e a utilização da patronagem ultrapassa a saliência do tema durante as

---

<sup>318</sup> “A dança das cadeiras na Administração”, Jornal *Expresso*, 5 de Outubro de 2002. <http://segundasedicoes.expresso.clix.pt/pais/artigos/interior.asp?edicao> [consultado a 10 de Setembro de 2010].

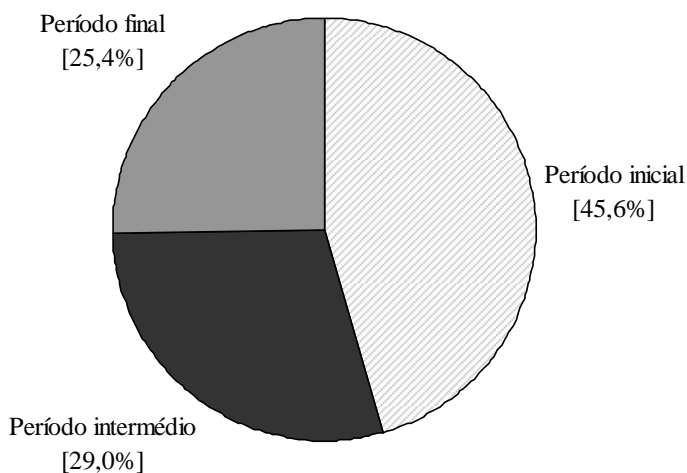
campanhas eleitorais. Na realidade, os incentivos para a distribuição de patronagem podem variar de acordo com o ciclo eleitoral. Se o objectivo dos partidos for a captação de votos e vantagens eleitorais, então os partidos no governo têm incentivos para a distribuição de patronagem no período que antecede as eleições, na expectativa de que a patronagem possa gerar maior capacidade de mobilização eleitoral. Ao mesmo tempo, tal como destacámos no capítulo anterior, os entrevistados consideram que as nomeações no final do mandato servem sobretudo este objectivo de recompensa pelo apoio ao partido, mas salientam a potencial existência uma externalidade de controlo nestas nomeações. Ou seja, foi destacado um efeito secundário do recurso à patronagem como mecanismo de recompensa, relacionado com a possibilidade do nomeado poder funcionar como uma fonte de informação dentro da máquina administrativa, particularmente em cenários de (expectável) alternância governativa. É, contudo, uma externalidade limitada, dada a possibilidade de substituição das estruturas dirigentes.

O objectivo de controlo de políticas públicas deve, pelo contrário, gerar um acréscimo de nomeações na parte inicial do mandato, altura em que se imprimem novas orientações nos serviços e em que se procuram co-optar oponentes aos novos partidos no governo (Remmer, 2007, p. 366). Com efeito, uma das primeiras tarefas que os partidos enfrentam após a formação de um novo governo é a reestruturação institucional e orgânica do aparelho administrativo do governo anterior. Isto é tanto mais evidente em casos de alternância completa no governo, com os novos partidos no governo a procurarem adaptar os gabinetes ministeriais e toda a estrutura administrativa às preferências programáticas dos ministros e do partido no governo. Como tal, enquanto as nomeações no início do mandato tendem a ser associadas a lógicas de controlo de políticas públicas, as nomeações perto do final do mandato tendem a sugerir o uso da patronagem para premiar lealdades individuais.

Para efeitos desta análise foram consideradas nomeações efectuadas no “período inicial” todas as nomeações cuja assinatura de despacho estiver dentro dos limites dos primeiros seis meses do mandato de um novo executivo. As nomeações assinadas nos últimos seis meses de cada mandato governativo foram consideradas nomeações do “período final”. As nomeações assinadas fora destes períodos foram consideradas como nomeações do “período intermédio”. Os resultados apresentados no Gráfico 8.3

demonstram como uma parte substancial das nomeações tende a ocorrer nos primeiros meses de governação<sup>319</sup>.

**Gráfico 8.3 – Nomeações por ciclo governativo (%)**

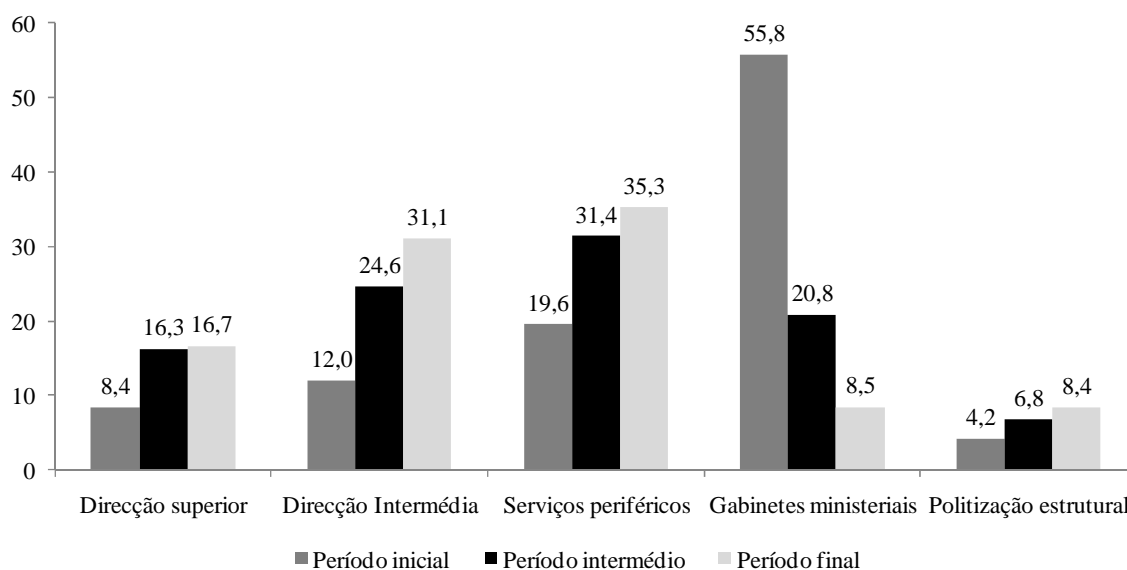


Nota: as proporções de nomeação são calculadas em função do número de dias processado no início do mandato governativo (327 dias); no período intermédio do governo (410 dias) e no final do mandato governativo (455 dias).

No Gráfico 8.4 é apresentada a distribuição relativa de nomeações para cada nível hierárquico, por ciclo governativo. Nele pode-se confirmar a importância estratégica atribuída pelos governos partidários a cada nível hierárquico em diferentes etapas do ciclo governativo.

<sup>319</sup> Deve ser salientado que estas balizas temporais foram revistas nos casos dos mandatos que terminaram antes de cumpridos os quatro anos de mandato. São os exemplos dos governos de António Guterres (1999-2002); de Durão Barroso (2002-2004); e de Santana Lopes (2004-2005). Nos primeiros dois casos, mantivemos a regra dos seis meses aplicável ao “*período inicial*”, tendo revisto apenas as datas dos “*períodos finais*”. No caso do mandato de António Guterres, foram consideradas nomeações dos “*períodos finais*” todas aquelas que foram assinadas após Dezembro de 2011. No caso do mandato de Durão Barroso, foram consideradas as nomeações assinadas após Janeiro de 2004. Devido à curta duração do mandato de Santana Lopes, foram consideradas nomeações do “*período inicial*” aquelas que ocorreram nos primeiros três meses de mandato, e como nomeações do “*período final*” aquelas que foram assinadas entre Dezembro de 2004 e Março de 2005. Note-se, ainda, que as percentagens apresentadas nos gráficos são ponderadas em função do número de dias processado por cada período do ciclo governativo.

**Gráfico 8.4 – Nomeações para a estrutura dirigente por ciclo governativo (%)**



Nota: as proporções de nomeação são calculadas em função do número de dias processado no início do mandato governativo (327 dias); no período intermédio do governo (410 dias) e no final do mandato governativo (455 dias)

Uma análise da distribuição das nomeações no início do mandato indica, de forma acentuada, a preocupação com as nomeações para as estruturas que colaboram directamente com os ministros e cuja substituição é automática quando muda o executivo. A maior parte das nomeações realizadas no início do mandato são para o exercício de funções nos gabinetes ministeriais, consistente com a natureza destes cargos. As nomeações do início do mandato governativo apontam para preocupações no controlo de políticas públicas (Blondel, 1995a, p. 28) e, de acordo com estes dados, a preocupação dos governos partidários encontra-se sobretudo relacionada com o controlo das etapas iniciais do processo de políticas públicas, nas quais os gabinetes ministeriais tendem a envolver-se.

Pelo contrário, a distribuição relativa das nomeações no final do mandato governativo indica a perda de importância estratégica das nomeações para os gabinetes ministeriais. A proporção de nomeações no final do mandato para cargos nos serviços periféricos e para as estruturas intermédias é muito superior aos restantes níveis hierárquicos. As nomeações que ocorrem no período final sugerem a existência de motivações de recompensa ou a expectativa de mobilização de apoio eleitoral, associadas à patronagem de serviço. Estes resultados sugerem que diferentes níveis hierárquicos podem estar associados a diferentes formas de patronagem, com as nomeações para a estrutura intermédia e as nomeações para cargos nos serviços periféricos a servir, de forma mais acentuada, o objectivo da patronagem de serviço. Assim, estes resultados aproximam-se



das perspectivas dos dirigentes e ministros entrevistados relativamente à potencial saliência dos efeitos de recompensa nestes níveis hierárquicos menos visíveis.

Para compreendermos até que ponto as diferenças evidenciadas no Gráfico 8.4 estão relacionadas com diferentes motivações da patronagem torna-se necessário mobilizar a segunda dimensão que elencámos inicialmente, relativa ao impacto das preferências programáticas do partido no governo. Se a patronagem estiver associada a mecanismos de controlo de políticas públicas, então a saliência de temas políticos nos programas eleitorais deve estar positivamente associada aos padrões de patronagem por área sectorial, particularmente no início dos ciclos governativos. Esta dimensão pode ser decomposta em duas variáveis: a saliência programática dos partidos no governo; e as diferenças programáticas entre governos.

A primeira variável, relativa ao impacto das preferências programáticas dos partidos nas nomeações para a cúpula da estrutura dirigente, pode ser medida através de dados relativos à saliência destas preferências nos programas eleitorais dos partidos no governo ao longo do período em análise. Para este efeito, utilizamos os dados recolhidos no âmbito do *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) (anterior *Comparative Manifestos Project*)<sup>320</sup>, o qual contém dados longitudinais relativamente às preferências dos partidos, obtidos através da análise de conteúdo dos programas eleitorais (Budge, et al., 2001).

As categorias criadas no âmbito deste projecto são muito amplas, totalizando 56 categorias, que não se reportam especificamente a áreas sectoriais, mas a temas que, no entanto, podem ser agregados em áreas sectoriais. Para esse efeito, adaptámos a reclassificação das 56 categorias em 14 áreas sectoriais, tal como operacionalizado por Bäck et al. (2010)<sup>321</sup>. Às categorias propostas por estes autores, acrescentamos três áreas sectoriais: ambiente; serviços culturais, religiosos e recreativos; e transportes, comunicações e obras públicas. Se não as incluíssemos arriscaríamos negligenciar uma parte considerável das preferências expressas nos programas eleitorais, uma vez que as

---

<sup>320</sup> Este projecto quantifica os temas apresentados nos programas eleitorais dos partidos, através da contabilização do número total de *quasi-sentences* (unidades portadoras de sentidos) do programa eleitoral atribuído a cada tema específico. No final, calcula-se a percentagem de frases dedicada a cada tema em percentagem do total do programa eleitoral (Laver & Garry, 2000; Volkens, 2001).

<sup>321</sup> O modo como esta reclassificação foi operada pode ser consultado no Anexo 5. A percentagem de frases por área sectorial está, também, apresentada no Anexo 6.

categorias correspondentes a estas áreas sectoriais não estavam incluídas em nenhuma das áreas sectoriais criadas pela reclassificação proposta por Bäck et al. (2010). Para calcularmos a saliência atribuída a cada uma destas áreas, ponderámos a soma das percentagens de cada categoria programática, tal como os autores sugerem. No caso dos governos de coligação, foi considerada a saliência atribuída pelo partido que assumiu a pasta pela área sectorial. Por exemplo, entre 2002 e 2004 foi utilizada a posição do CDS-PP nas áreas da defesa, da segurança e acção sociais e da justiça. Entre 2004 e 2005, usámos a saliência atribuída no programa eleitoral do CDS-PP nas áreas das finanças, ambiente e defesa<sup>322</sup>.

A segunda variável que será mobilizada para compreendermos o papel da saliência programática reporta-se à diferença programática entre diferentes governos. De acordo com Meyer-Sahling (2006c, p. 286), a alternância completa no governo tende a gerar incentivos maiores para a substituição da elite dirigente da administração directa, especialmente se associada a grandes diferenças ideológicas entre governos sucessivos, embora o autor não quantifique este efeito. Com efeito, quando um partido no governo diverge, em termos de saliência programática, relativamente ao seu antecessor, é expectável que haja maior tendência para procurar nomear indivíduos que possam assegurar a responsividade da máquina administrativa face às novas prioridades do partido no governo. De igual modo, os partidos no governo tenderão a revelar relutância em colaborar com as estruturas dirigentes associadas ao executivo anterior, receando a incapacidade da estrutura herdada de representar os novos interesses e as diferentes orientações programáticas.

Para estimarmos o efeito da diferença programática entre diferentes governos, calculamos as diferenças entre a percentagem de referências em cada área sectorial entre governos sucessivos<sup>323</sup>. O efeito destas variáveis nos diferentes níveis hierárquicos e considerando diferentes períodos do ciclo governativo será testado através de modelos de regressão logística. É expectável que as variáveis programáticas apresentem impactos positivos e significativos nas nomeações assinadas no início do mandato governativo,

---

<sup>322</sup> No XV Governo Constitucional (2002-2004) o CDS-PP assumiu as pastas da Defesa Nacional (Paulo Portas); da Segurança Social e do Trabalho (Bagão Félix); e da Justiça (Celeste Cardona). No XVI Governo Constitucional (2004-2005), assumiu as pastas das Finanças e da Administração Pública (Bagão Félix); Ambiente e Ordenamento do Território (Luís Nobre Guedes); e Defesa Nacional (Paulo Portas).

<sup>323</sup> Os resultados podem ser confirmados no Anexo 7.

sinalizando a maior saliência das motivações de controlo do processo de políticas públicas. Pelo contrário, espera-se que as preocupações programáticas tenham um impacto negativo ou não significativo nas nomeações no final do mandato. Nestes modelos é controlado o efeito da alternância completa no governo e o efeito da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto<sup>324</sup>, que nos fornece uma indicação da capacidade económica do país, a qual pode influenciar os padrões de patronagem nos diferentes níveis hierárquicos<sup>325</sup>.

A Tabela 8.2 apresenta os resultados da regressão logística das nomeações para cargos de direcção superior, intermédia, gabinetes ministeriais, serviços periféricos, e para grupos de trabalho. As variáveis dependentes apresentadas nos modelos consistem em variáveis dicotómicas que tomam o valor de 1 nos casos em que a nomeação tenha sido efectuada para aquele nível hierárquico específico; e assumem o valor de 0 quando o indivíduo é nomeado para um nível hierárquico distinto<sup>326</sup>.

---

<sup>324</sup> Os dados relativos à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto podem ser consultados no Anexo 9.

<sup>325</sup> A descrição das variáveis contínuas apresentadas no modelo de regressão pode ser consultada no Anexo 10, que contém os dados relativos aos valores máximos e mínimos, a média e o desvio-padrão de cada variável utilizada.

<sup>326</sup> Em todos os modelos de regressão apresentados neste capítulo foi verificada a inexistência de violações das regras dos modelos de regressão. Com efeito, foi confirmada a inexistência de multicolinearidade através da análise dos erros-padrão dos coeficientes de regressão ( $\beta$ ) – sendo que em nenhum caso, este valor foi superior a 2.0 – o que em si, indica uma previsão mais fiável dos modelos de regressão logística (Hair & Anderson, 2007, p. 173). Embora possam existir várias formas de testar a existência de multicolinearidade (Pindyck & Rubinfeld, 1991), é commumente aceite que a análise da existência de problemas de forte correlação entre as variáveis independentes seja feita através da análise dos erros-padrão (Mutanen, et al., 2010; Naderi, et al., 2009).

**Tabela 8.2 – Variáveis ideológicas e nomeações para a estrutura dirigente no início e no final do mandato (coeficientes de regressão logística)**

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Direcção Superior</i>		<i>Direcção Intermédia</i>		<i>Gabinetes Ministeriais</i>		<i>Serviços Periféricos</i>		<i>Grupos de trabalho</i>	
	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995)</i>	<i>n.s.</i>	,139*** (10,227)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	-.299*** (59,410)	,358*** (45,026)	,105** (4,395)	,226*** (45,336)	-,241*** (9,841)	,360*** (17,762)
<i>Saliência programática</i>	,024** (4,889)	-,034*** (11,512)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	,025*** (9,780)	-,050*** (13,591)	-,062*** (32,781)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Diferença saliência programática entre governos</i>	,054** (5,994)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	-,058*** (11,392)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	,297*** (177,068)	,086*** (34,776)	,092** (4,796)	-,128*** (9,173)
<i>Alternância (0 inexistente; 1 completa)</i>	1,315*** (92,288)	-,451*** (13,709)	1,559*** (186,610)	<i>n.s.</i>	2,435*** (474,427)	-2,535*** (167,018)	2,652*** (406,590)	-,724*** (53,349)	1,641*** (61,914)	-1,298*** (30,089)
<i>Ponderação</i>	-,471*** (10,014)	,493*** (24,185)	-,897*** (42,081)	,565*** (81,813)	-,809*** (34,325)	1,135*** (56,023)	-2,300*** (132,858)	1,758*** (207,220)	-,744** (8,214)	2,181*** (25,975)
<i>N</i>	339	530	485	987	2251	269	790	1120	170	267
<i>Nagelkerke R<sup>2</sup></i>	,146	,066	,197	,101	,276	,206	,404	,239	,186	,165

**Notas:**

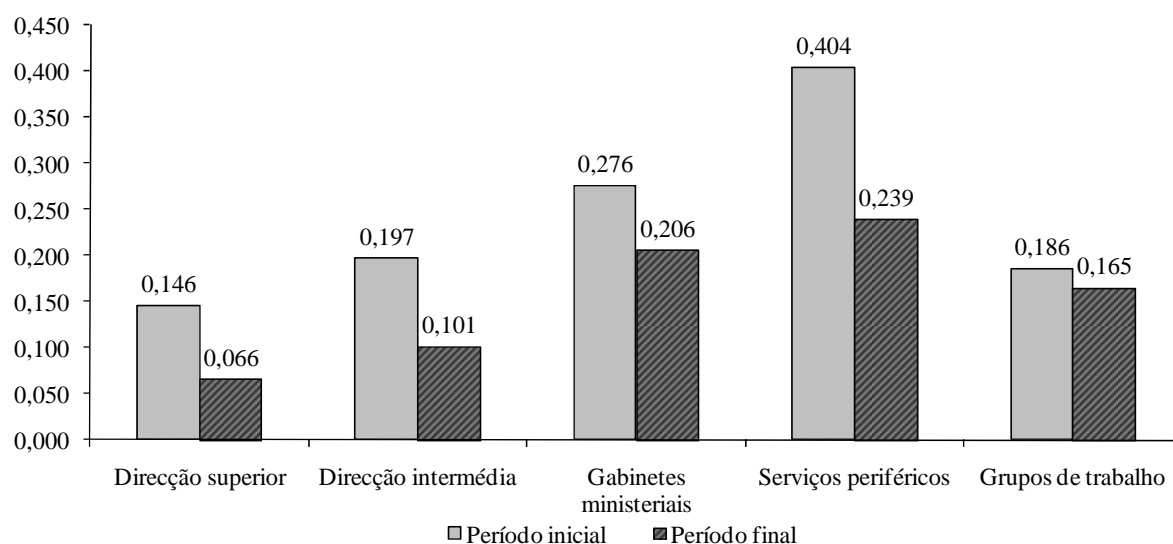
Níveis de significância: \*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$

Estatísticas de Wald entre parênteses

No Gráfico 8.5 apresentamos a variância explicada de cada modelo. O valor do  $R^2$  indica a percentagem de variação nas nomeações para os diferentes níveis hierárquicos, no início ou no final do mandato, que é explicada pelo modelo relativo às variáveis programáticas e alternância partidária no governo. Quando o valor da variância explicada é muito baixo, devemos considerar que as nomeações não são determinadas por preocupações programáticas dos partidos no governo. Tal como é possível confirmar, o poder explicativo do modelo é substancialmente inferior no caso das nomeações que ocorrem no final do mandato. O percentual da variância explicada nestes casos, atinge o máximo de 24 por cento, enquanto a variância explicada no início do mandato chega aos 40 por cento (no caso das nomeações para serviços periféricos). Assim, a análise da variância explicada confirma a expectativa quando ao maior impacto das dimensões ideológicas no início do mandato.

Neste sentido, os valores da variação explicada são consistentes com a nossa expectativa inicial quanto à existência de diferentes motivações da patronagem tendo em conta o ciclo governativo, com a patronagem de poder a surgir de forma mais destacada no início do mandato e, inversamente, com a patronagem de serviço potencialmente mais saliente nos meses finais dos governos.

**Gráfico 8.5 – Variância explicada**



Vale a pena analisar o efeito de cada variável independente nos diferentes níveis hierárquicos, em cada etapa do ciclo governativo. As nomeações para cargos de direcção superior no início do mandato apontam para a saliência dos mecanismos de controlo de políticas públicas. Este efeito pode ser confirmado pela variável relativa à saliência programática, que tem um impacto significativo e positivo nestas nomeações. Este mesmo efeito é apenas visível nas nomeações para os gabinetes ministeriais, no início do mandato. A diferença na saliência programática entre governo é, igualmente, um preditor significativo das nomeações para este nível hierárquico no início do mandato. À semelhança dos restantes níveis hierárquicos, as nomeações para cargos de direcção superior são positivamente explicadas pela alternância partidária no governo. No final do mandato governativo, estas nomeações são positivamente explicadas pelo crescimento económico, com a saliência programática e a alternância a apresentarem um efeito negativo.

As nomeações para os gabinetes ministeriais emergem, também, associadas a mecanismos de controlo de políticas públicas. Com efeito, no início do mandato, estas nomeações são positivamente explicadas pela alternância partidária no governo e, de forma consistente com a natureza transitória destes cargos, não são significativamente afectadas pela diferença na saliência programática entre governos. Contudo, a saliência programática do partido no governo emerge como um preditor significativo, à semelhança do que ocorre ao nível dos cargos de direcção superior embora, neste caso, a saliência programática surja com um impacto comparativamente maior no modelo, tal como se pode confirmar pela estatística de *Wald*, que permite avaliar a importância das variáveis independentes nos modelos de regressão logística (Freire, 2001, p. 324). Conforme esperado, os sinais invertem-se no final do mandato, com a alternância e a saliência a ter um impacto negativo nestas nomeações, sugerindo que, nesta etapa do ciclo governativo, as nomeações ocorrem para as áreas sectoriais menos salientes no programa eleitoral dos partidos no governo. A capacidade económica do país emerge como um preditor positivo e significativo das nomeações no final do mandato.

Contrariamente aos cargos de direcção superior e aos gabinetes ministeriais, as nomeações para as estruturas intermédias apontam sobretudo para a existência de

considerações de recompensa. Com efeito, nenhuma das variáveis relacionadas com a dimensão programática parece explicar as nomeações para cargos de direcção intermédia. Tal sugere a menor saliência das motivações de controlo de políticas públicas neste nível hierárquico. Apenas a alternância partidária emerge como um preditor significativo das nomeações para cargos de direcção intermédia no início do mandato. No final do mandato, estas nomeações são apenas negativamente explicadas pela diferença na saliência programática entre governos.

As duas motivações da patronagem podem ser identificadas ao nível das nomeações para os serviços periféricos. A alternância partidária no governo e a diferença na saliência programática emergem como os preditores mais importantes no modelo relativo ao início do mandato governativo. Contudo, a saliência programática tem um impacto negativo, sugerindo tratar-se de nomeações que ocorrem nas áreas sectoriais menos relevantes para os partidos no governo. No final do mandato, a saliência programática deixa de ser significativa e a diferença na saliência programática emerge como um preditor significativo e positivo, embora tenha um impacto substancialmente inferior comparativamente com o efeito desta variável no início do mandato. Pelo contrário, o impacto do crescimento económico é consideravelmente maior no final do mandato do que no início, sugerindo a potencial existência de motivações de recompensa a ocorrer nesta etapa do ciclo governativo.

As nomeações para os grupos de trabalho não são, à semelhança do que verificámos para os cargos de direcção intermédia, significativamente afectados pela saliência programática dos partidos no governo. No início do mandato, a diferença programática entre governos emerge como um preditor significativo, embora seja um preditor com um peso comparativamente inferior neste modelo, tal como se pode verificar pela estatística de *Wald*. No final do ciclo governativo, estas nomeações são positivamente explicadas pela capacidade económica do país, apontando, para a saliência das motivações de recompensa.

A análise comparativa das variáveis independentes tendo em conta os níveis hierárquicos e o ciclo governativo permite-nos verificar alguns padrões gerais importantes. A capacidade económica do país apresenta um impacto significativo e positivo nos casos das nomeações para cargos de direcção superior e nos serviços periféricos no final do mandato.

Pelo contrário, o sinal do coeficiente altera-se consoante o período do ciclo governativo nos modelos relativos aos restantes níveis hierárquicos analisados. No início do mandato, as nomeações ocorrem apesar da menor produção interna de riqueza, enquanto no final no mandato as nomeações são mais dependentes do crescimento económico. Este efeito permite salientar a importância da substituição da elite dirigente, particularmente nos casos em que a alternância partidária no governo é completa, salientando a importância da reorientação da máquina administrativa do Estado, que ocorre mesmo em circunstâncias de menor crescimento económico. Pelo contrário, a existência de recompensas no final do mandato é dependente da disponibilidade económica.

Podemos, igualmente, verificar que a saliência programática é positiva e significativa apenas no caso das nomeações para cargos de direcção superior e para os gabinetes ministeriais no início do mandato. Nos restantes casos, quanto atinge significância estatística, o sinal do coeficiente é negativo, concentrando-se no final do mandato, excepto no caso dos serviços periféricos no início do mandato. Estes resultados sugerem uma tendência para a utilização destas nomeações nas áreas sectoriais menos salientes para os partidos no governo, consistente com a expectativa da utilização das nomeações no final do mandato para efeitos de recompensa partidária, quando a preocupação dos governos partidários relativamente à implementação das suas preferências programáticas é menor. A excepção identificada no caso das nomeações para os serviços periféricos sugere que estas nomeações no início do mandato correspondem, também, a mecanismos de recompensa, evidenciando uma distinção importante relativamente aos cargos de direcção superior ao nível central.

As diferenças na saliência programática entre governos e a alternância partidária completa têm um impacto positivo e significativo nas nomeações para todos os níveis no início do mandato - excepto nos cargos de direcção intermédia e nos gabinetes ministeriais, onde o coeficiente não atinge significância estatística – e o sinal inverte-se ou perde significância no final do mandato. A alternância partidária apresenta, de forma consistente, o contributo mais elevado nos modelos relativos ao início do mandato. Neste sentido, estes resultados tendem a sugerir que sob condições de maior distância programática relativamente ao anterior governo, os partidos que vencem eleições são induzidos a uma maior utilização da



patronagem, consistente com as nossas expectativas de que a distância ideológica entre governos pode funcionar como um catalisador para alterações ao nível da cúpula dirigente do braço operacional do governo.

De uma forma geral, a análise destas duas dimensões relativas ao impacto do ciclo eleitoral e da saliência programática permitem corroborar as hipóteses que definimos no quarto capítulo. As nomeações ao longo do ciclo governativo estão relacionadas com diferentes motivações da patronagem ( $H_4$ ), com as etapas iniciais dos mandatos associadas às preferências programáticas dos partidos no governo ( $H_{4a}$ ), contrastando com o efeito da saliência programática no final do mandato ( $H_{4b}$ ). Os resultados relativos à saliência programática apontam para a existência de diferenças entre níveis hierárquicos, sugerindo a presença de preocupações de controlo do processo de políticas públicas nos cargos de direcção superior, ao contrário dos cargos de direcção intermédia e dos serviços periféricos. Assim, a patronagem de poder surge concentrada nos níveis hierárquicos mais elevados, tal como postulado na hipótese  $H_{3a}$ . Desta forma, a dupla natureza da patronagem pode ser identificada através da análise de diferentes níveis hierárquicos.

Até que ponto a dupla natureza da patronagem pode estar associada a diferentes estratégias de recrutamento? Notámos, no quinto capítulo que um dos mecanismos de discricionariedade política ao dispor dos governos partidários é o recrutamento de externos, tratando-se de um mecanismo que os diferentes governos sempre salvaguardaram no caso dos cargos de direcção superior. Importa, por isso, compreender, até que ponto as estratégias de recrutamento estão, também, associadas à patronagem de poder ou de serviço. Assim, a terceira dimensão de análise relativa à coexistência da patronagem de poder e de serviço reporta-se ao padrão de recrutamento para a cúpula da administração pública. Se, tal como confirmámos nos modelos de regressão anteriores, a alternância partidária é um preditor significativo das nomeações para todos os níveis hierárquicos, torna-se importante conhecer as estratégias de recrutamento utilizadas pelos governos partidários. Para compreendermos os padrões de recrutamento, mobilizamos o quadro analítico proposto por Meyer-Sahling (2008). Este autor opera a distinção entre três estratégias de recrutamento: interno, partidário e externo.

Por ‘*recrutamento interno*’, entendemos todas as nomeações de indivíduos que exerciam, à data da nomeação, funções na administração pública directa ou indirecta. Neste caso, trata-se da selecção de funcionários que são promovidos para cargos de direcção superior. Esta estratégia de recrutamento permite a substituição do topo da hierarquia, aproveitando, ao mesmo tempo, o conhecimento e as competências dos funcionários que já conhecem o funcionamento da estrutura administrativa do Estado.

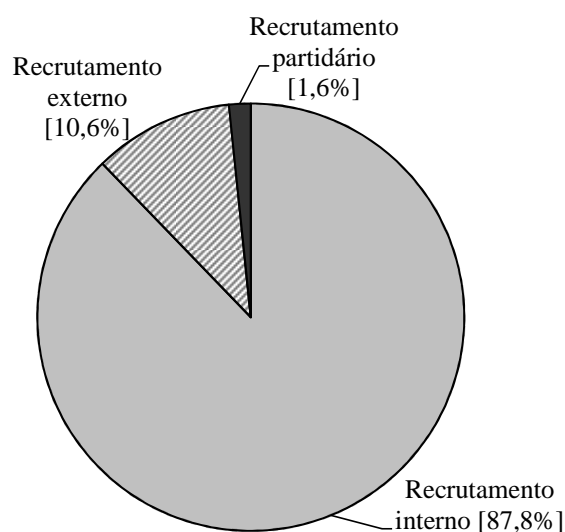
A estratégia de “*recrutamento partidário*” reporta-se à nomeação para cargos de direcção superior de indivíduos que exerceram funções governativas (incluindo nos gabinetes ministeriais); funções nos órgãos dos partidos políticos; ou nos grupos parlamentares dos partidos. Esta estratégia de recrutamento tende a ser encarada como um indicador da patronagem de serviço (Christensen, 2004, p. 19), uma vez que permite recompensar a lealdade dos nomeados demonstrada durante o exercício daqueles cargos. Para os governos partidários pode existir, ainda, uma externalidade de controlo, na medida em que esta estratégia de recrutamento permite aproveitar as “competências políticas” dos nomeados, isto é, aproveitar a sua capacidade para compreenderem as implicações de determinadas propostas políticas; para considerarem a importância específica das propostas no contexto do programa do governo, para além da capacidade de anteciparem, influenciarem ou mesmo manipularem as reacções de outros actores (partidos ou grupos de interesse), tal como Goetz (1997, p. 754) destaca.

Por fim, a estratégia de “*recrutamento externo*” reporta-se à selecção de indivíduos externos à administração pública. Neste caso, foram consideradas as nomeações de indivíduos do universo académico, do sector privado e de organizações não-governamentais. Tal como destacámos no quinto capítulo, a possibilidade de nomeação de externos é um importante instrumento de discricionariedade política ao serviço dos governos partidários, que lhes permite “quebrar o monopólio” da administração pública e dos procedimentos entrincheirados (Peters & Pierre, 2001, p. 6) e trata-se de uma possibilidade legal existente em praticamente todos os países analisados.

A codificação destas estratégias de recrutamento é feita com base apenas na indicação relativa ao último cargo do nomeado<sup>327</sup>, quando esta é expressamente referida nos despachos de nomeação. Deste modo, não são analisados os padrões longitudinais das carreiras dos nomeados. Note-se que a análise que se segue é baseada numa amostra composta por 6410 nomeações, uma vez que nem todos os despachos de nomeação analisados incluíam informação que permitisse codificar os dados relativos à origem dos nomeados.

As proporções de nomeações distribuídas pelas três estratégias de recrutamento descritas são apresentadas no Gráfico 8.6. A estratégia de recrutamento interno é claramente predominante, com o recrutamento externo a apresentar uma percentagem muito reduzida e o recrutamento partidário a surgir de forma marginal.

**Gráfico 8.6 – Estratégias de recrutamento (%)**



Apesar de a legislação permitir o recrutamento de externos, a estratégia de substituição da elite dirigente passa maioritariamente pelo recrutamento de indivíduos que já pertencem à administração pública. O caso português não difere, assim, da tendência verificada em outros

---

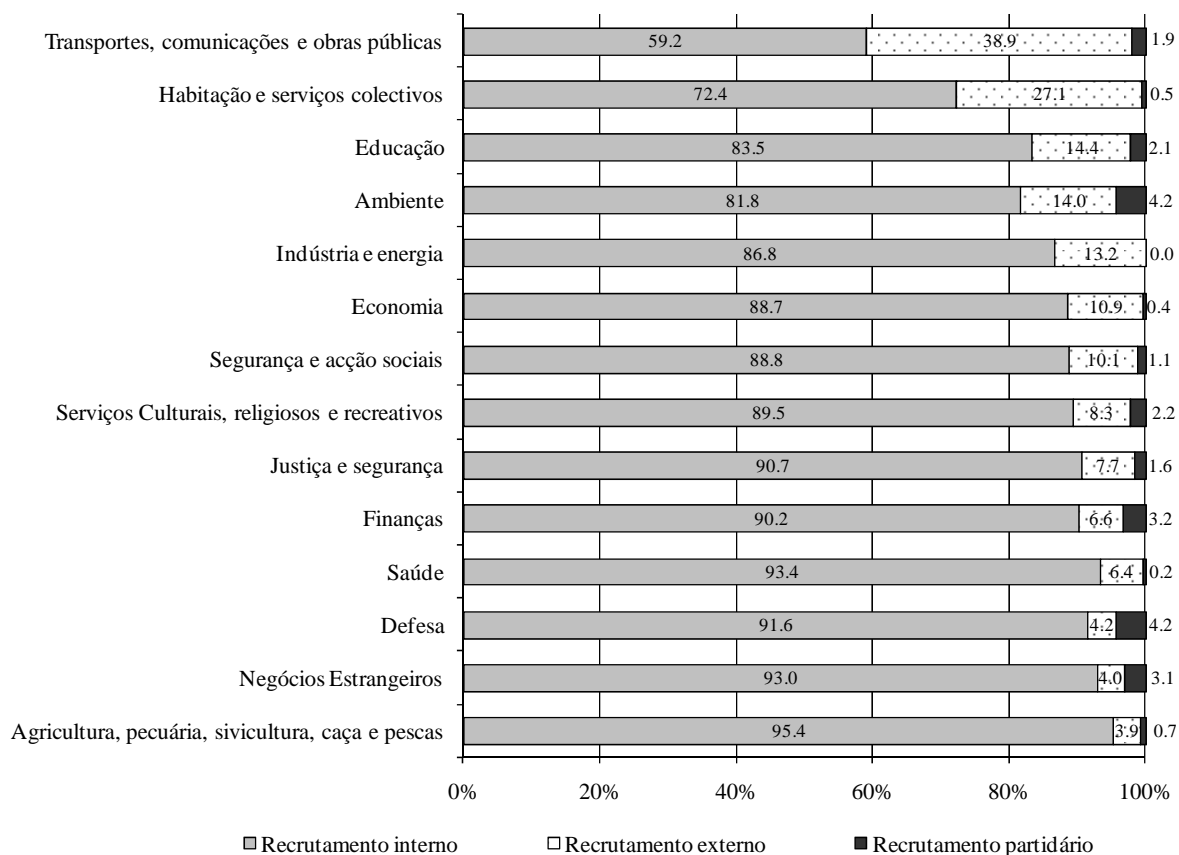
<sup>327</sup> Meyer-Sahling (2008) analisa as estratégias de recrutamento da mesma forma. Apesar disso, reconhecemos as limitações associadas à utilização destes dados em detrimento de uma análise longitudinal dos padrões de carreiras, o que implicaria um estudo aprofundado e sistemático das notas curriculares dos dirigentes. Recorde-se que nem todos os despachos de nomeação incluem a nota biográfica dos nomeados.

países europeus – como a Alemanha (Derlien, 1988) e da França (Rouban, 2004) – o que permite confirmar que os governos partidários nem sempre utilizam o máximo de poder discricionário que têm ao seu dispor.

Vale a pena salientar a proporção marginal da estratégia de recrutamento partidário. Para Christensen (2004, p. 19), um importante indicador da politização no sentido partidário, isto é, aquele associado à patronagem de serviço, é a saliência do padrão de recrutamento partidário. A reduzida percentagem de nomeações que correspondem a esta estratégia de recrutamento sugere a reduzida expressão da politização partidária, pelo menos assumida nos despachos de nomeação.

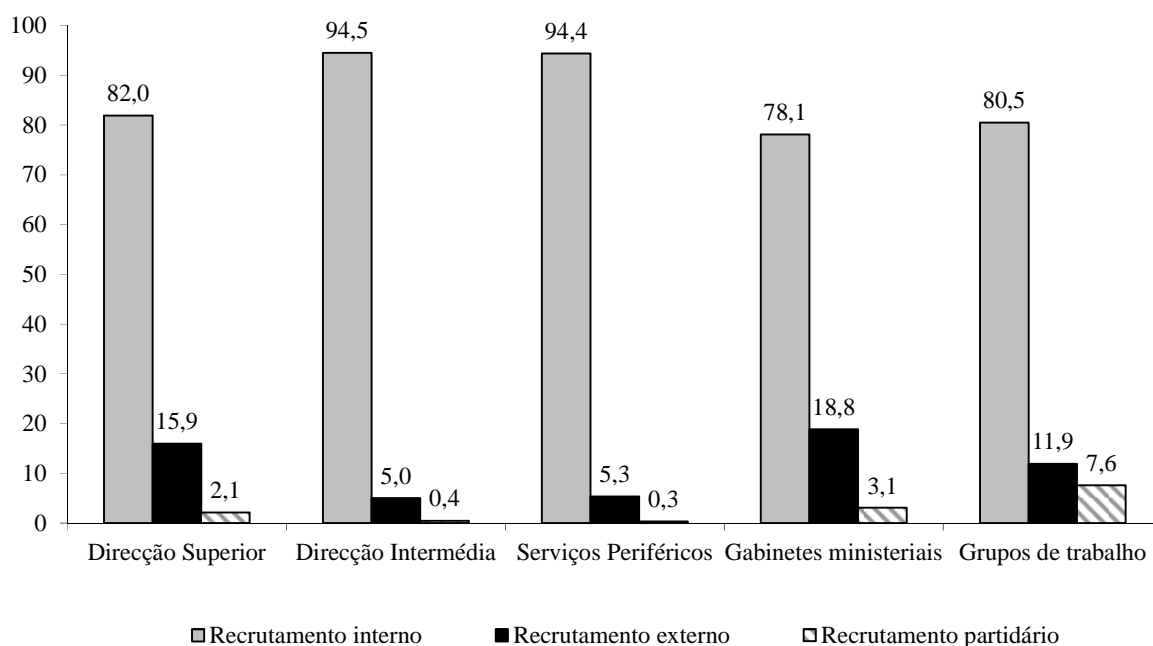
O Gráfico 8.7 apresenta o modo como estas três estratégias de recrutamento se distribuem por área sectorial e o Gráfico 8.8 apresenta a sua distribuição pelos níveis hierárquicos que temos vindo a analisar.

**Gráfico 8.7 – Estratégias de recrutamento por área sectorial (%)**



A estratégia de recrutamento externo é mais saliente nas áreas dos transportes, comunicações e obras públicas e na área da habitação e serviços colectivos (que inclui a construção dos edifícios destinados à habitação social, arranjos urbanísticos, água e saneamento). Estes resultados podem estar relacionados com o facto de se tratarem de áreas que têm uma componente empresarial do Estado mais forte, o que possibilita um maior intercâmbio com as experiências e conhecimento de gestão do sector privado. A proporção de nomeação de externos nas finanças, saúde, defesa, negócios estrangeiros e agricultura são muito baixas. Tal pode dever-se a estas serem áreas em que tende a ser requerido conhecimento técnico específico, o qual pode ser adquirido pelo exercício de funções nos departamentos relacionados com estas áreas sectoriais. Por fim, o recrutamento partidário é mais evidente na área do ambiente e da defesa.

**Gráfico 8.8 – Estratégias de recrutamento por níveis hierárquicos (%)**



A estratégia de recrutamento interno é a mais utilizada em todos os níveis hierárquicos, embora a proporção de recrutamento interno seja mais reduzida nos cargos de direcção superior, nos grupos de trabalho e nos gabinetes ministeriais<sup>328</sup>. De uma forma geral, a utilização desta estratégia de recrutamento para toda a cúpula directiva aponta para a preocupação dos governos partidários na manutenção de indivíduos com conhecimento específico do funcionamento da máquina do Estado e das áreas sectoriais específicas.

A selecção de indivíduos com experiência na estrutura administrativa do Estado é referida por 18 entrevistados como uma estratégia de recrutamento preferencial. Um dos entrevistados referia que os partidos no governo não “*arriscam ficar sem nenhuma âncora na estrutura do ministério*” (P2 Cultura e Educação). Adicionalmente, o recrutamento interno

<sup>328</sup> As diferenças na utilização da estratégia de recrutamento interno entre os cargos de direcção intermédia e os cargos de direcção superior são estatisticamente significativas (*Pearson Qui-Quadrado*, *p value* <0,001). Os resultados dos testes de comparação múltipla entre os diferentes níveis hierárquicos, por estratégia de recrutamento são apresentados no Anexo 13. Foram utilizados os seguintes testes estatísticos: i) o teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ); ii) *Teste exacto de Fisher*, que foi utilizado sempre que se verificassem valores com frequências esperadas inferiores a 5, como ocorreu no caso da comparação entre níveis hierárquicos, considerando a estratégia de recrutamento partidário. Estes são os testes aplicáveis a dados representados em forma de frequência para detectar diferenças estatisticamente significativas entre dois grupos independentes.

requer um tempo de adaptação menor relativamente às funções dirigentes do que no caso do recrutamento de externos<sup>329</sup> (D31 AIE).

A segunda estratégia de recrutamento mais utilizada é, como vimos anteriormente, o recrutamento de externos. Não é, contudo, uma estratégia utilizada de forma uniforme nos diferentes níveis hierárquicos. Esta estratégia é mais saliente no caso das nomeações para gabinetes ministeriais, para cargos de direcção superior, e para os grupos de trabalho. A reduzida expressão do recrutamento externo no caso das nomeações para as estruturas intermédias e para os serviços periféricos é consistente com as limitações legais existentes nestes domínios. Tal como destacámos no quinto capítulo, a discricionariedade em termos de opção de estratégia de recrutamento é maior nos cargos de direcção superior do que no caso dos cargos de direcção intermédia. Esta discricionariedade é, igualmente, substancialmente superior no caso dos gabinetes ministeriais e dos grupos de trabalho. Assim, as diferenças significativas entre a utilização das estratégias de recrutamento interno e externo entre níveis hierárquicos sugerem que os governos partidários utilizam a margem de discricionariedade que têm em alguns níveis hierárquicos sem, contudo, negligenciar a importância do conhecimento específico daqueles que já pertencem à estrutura administrativa.

Adicionalmente, a estratégia de recrutamento externo parece emergir como um mecanismo para introduzir mudanças nos procedimentos da máquina administrativa. Com efeito, a possibilidade de recrutamento de externos é, para 21 entrevistados, um importante instrumento dos governos partidários, sendo um mecanismo utilizado quando se pretendem introduzir mudanças significativas nos serviços (D7 ADE), permitindo contornar “*rotinas institucionalizadas*” (D31 AIE). Além disso, é visto como uma estratégia para introduzir alterações no funcionamento da estrutura administrativa<sup>330</sup> e “*romper com algum bloqueamento na tecnoestrutura*” (P2). Desta forma, a ruptura com os procedimentos institucionalizados nos cargos de direcção superior coaduna-se com a preocupação na manutenção de âncoras nos cargos de direcção intermédia e serviços periféricos. A

---

<sup>329</sup> O dirigente recordou o seu caso pessoal: “[l]embro-me perfeitamente quando eu entrei, ou quando fui convidado para estas funções, uma das coisas que o Ministro me disse na altura que eu não precisaria dos tais seis meses que qualquer dirigente ou governante precisa, antes de começar, uma vez que eu já tinha a obrigação de esse estágio já estar feito” (D31 AIE).

<sup>330</sup> Informação referida nas seguintes entrevistas: D25 AIE; P6; D20 ADE; D7 ADE; D31 AIE.

importância dos dois tipos de recrutamento para os governos partidários pode ser exemplificada pela recente proposta de nomeação da administração da RTP. Em Setembro de 2012, o presidente da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, João Bilhim, admitia que o perfil dos três candidatos em análise permitia combinar um elemento externo – para o cargo de administrador – o que lhe iria permitir “pensar fora da caixa”; com um elemento interno – para a posição de vogal da administração – caracterizado como um “indivíduo da casa que percebe do negócio”<sup>331</sup>.

A estratégia de recrutamento partidário é a menos utilizada. Comparativamente, trata-se de uma estratégia mais utilizada nas nomeações para gabinetes ministeriais e para os grupos de trabalho. Como salientámos no segundo capítulo, não deve ser descurada a possibilidade destas estruturas serem cruciais para os processos de formulação e legitimação de políticas públicas (Maley, 2010; Rose, 1971; Eichbaum & Shaw, 2010). É assim, possível que a utilização desta estratégia de recrutamento para estes níveis hierárquicos revele considerações de controlo partidário dos processos de políticas públicas. Além disso, estas são arenas onde a discricionariedade do governo é mais ampla (quer em termos de critérios de nomeação e de remuneração) e, como teremos oportunidade de salientar adiante, são arenas onde a capacidade restritiva dos partidos da oposição é mais limitada.

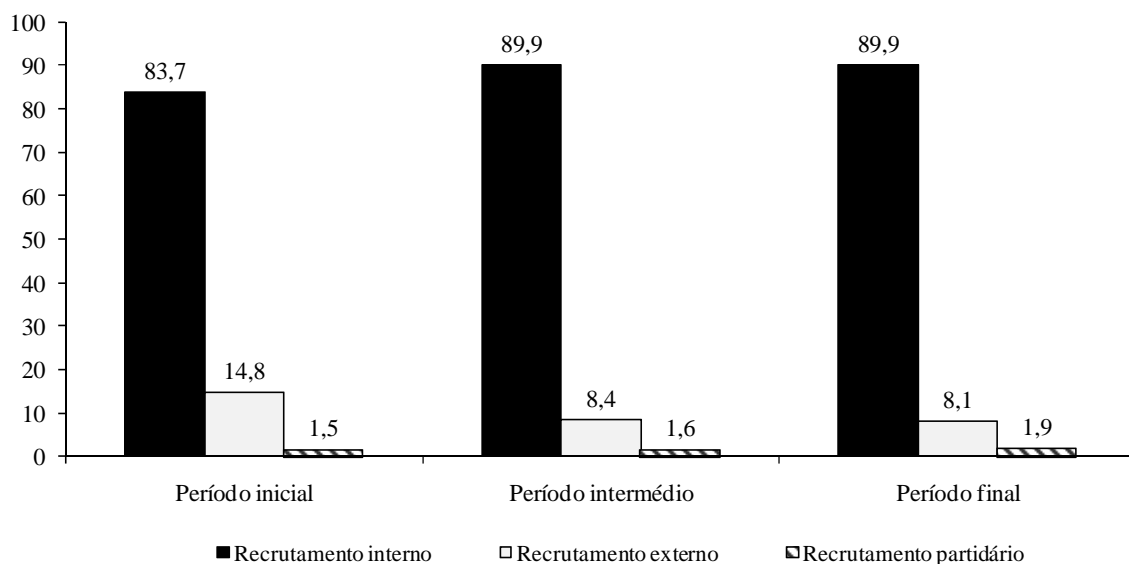
Deve, ainda, ser considerada a saliência de cada uma destas estratégias de recrutamento em diferentes etapas do ciclo governativo, apresentada no Gráfico 8.9.

---

<sup>331</sup> Ver “Alberto da Ponte pensa ‘fora da caixa’”, in *Jornal Expresso*, de 7 de Setembro de 2012 (disponível em <http://expresso.sapo.pt/alberto-da-ponte-pensa-fora-da-caixa=f751707>, consultado a 7 de Setembro de 2012).



**Gráfico 8.9 – Estratégias de recrutamento por ciclo governativo (%)**



Nota: as proporções de nomeação são calculadas em função do número de dias processado no início do mandato governativo (327 dias); no período intermédio do governo (410 dias) e no final do mandato governativo (455 dias).

O recrutamento interno é a estratégia mais utilizada em todas as etapas do ciclo governativo, registando-se um aumento gradual ao longo do ciclo governativo<sup>332</sup>. O aumento da proporção do recrutamento interno no final do mandato é consistente com a perspectiva dos entrevistados de que as nomeações na fase final dos governos são um mecanismo de recompensa pelo trabalho desempenhado pelo indivíduo enquanto o partido se manteve em funções. De igual modo, comparando diferentes etapas do ciclo governativo, é possível verificarmos um aumento gradativo do recurso à estratégia de recrutamento partidário. Com efeito, trata-se de uma estratégia comparativamente mais utilizada no final dos mandatos. O recrutamento de externos, pelo contrário, ocorre sobretudo no início, perdendo importância gradual ao longo do mandato governativo.

Para podermos compreender as variáveis que explicam a opção por diferentes estratégias de recrutamento para cargos na cúpula da administração pública, apresentamos, na Tabela 8.3,

<sup>332</sup> Foram realizados testes estatísticos para comparar as diferenças na utilização de diferentes estratégias de recrutamento, consoante o período do ciclo governativo. Foram utilizados os seguintes testes estatísticos: i) o teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ); ii) *Teste exacto de Fisher*, que foi utilizado sempre que se verificassem valores com frequências esperadas inferiores a 5. Os resultados podem ser confirmados no Anexo 14.

três modelos de regressão logística. Nos três modelos, as variáveis dependentes são variáveis dicotômicas que assumem o valor de 1 se a nomeação utilizar determinada estratégia de recrutamento (interno, externo e partidário), e tomam o valor de 0 para os restantes casos.

Nos modelos são equacionados seis conjuntos de variáveis independentes. O primeiro reporta-se à organização partidária. Esta variável permite estimar o impacto do enraizamento social dos partidos políticos nos padrões de patronagem e é medida através do número de filiados do partido no governo no ano em que ocorrem as nomeações<sup>333</sup>.

O impacto do ciclo governativo é ponderado através de duas variáveis dicotômicas, que tomam o valor de 1 caso as nomeações ocorram no final ou no início do mandato. Para a construção destas variáveis foi considerado que as nomeações ocorrem no início se a nomeação tiver sido assinada nos primeiros seis meses de governação e, inversamente, considera que as nomeações ocorreram no final se a sua data de assinatura estiver compreendida nos seis meses finais do governo<sup>334</sup>.

O terceiro grupo de variáveis inclui a saliência programática do partido no governo; a distância relativamente ao governo anterior; e, ainda, o impacto da alternância partidária no governo, através da introdução de uma variável dicotómica que toma o valor de 0 quando não há alternância e toma o valor de 1 quando se verifica alternância completa no governo. Este grupo retoma, assim, as variáveis utilizadas nos modelos da Tabela 8.2. Para recapitular, a variável relativa à saliência programática reporta-se à percentagem de referências atribuída a cada área sectorial pelo partido no governo no seu programa eleitoral. A saliência no programa eleitoral é tomada como um indicador da importância da área específica para o partido no governo, sendo expectável que venha a reverter-se na utilização da patronagem como forma de controlo dessas áreas sectoriais. A variável relativa à diferença programática pondera o resultado da diferença entre a percentagem calculada para cada área sectorial entre governos sucessivos, permitindo estimar o impacto da distância programática entre diferentes governos.

---

<sup>333</sup> Os dados relativos à filiação partidária podem ser consultados no Anexo 8.

<sup>334</sup> Note-se que cada modelo de regressão inclui uma variável independente que procura corrigir as diferenças no processo de constituição da amostra, tal como descrito no quarto capítulo. Esta variável foi construída com base no número de dias de Diário da República analisados. Para isso, identificámos o número máximo de dias processado para cada etapa do ciclo governativo e, a este valor, foi atribuído o valor de 1. Todos os restantes casos foram ponderados em função do número de dias processado.

O quarto conjunto de variáveis considera o impacto dos partidos da oposição na utilização de diferentes estratégias de recrutamento. Tal como Gryzmala-Busse (2006) argumenta, a presença de uma oposição crítica tende a manter o partido no governo sob controlo e, uma vez que estas perguntas da oposição podem ser reflectidas nos meios de comunicação social, uma oposição crítica pode, igualmente, afectar a perspectiva do eleitorado relativamente aos incumbentes. Quando analisámos o papel dos partidos da oposição na redefinição do enquadramento legal notámos como em três das cinco leis relativas à administração directa do Estado analisadas, houve divergências entre o partido no governo e os partidos da oposição quando à possibilidade de recrutamento de externos. Esta análise apontou para a tendência dos partidos da oposição para a redução da discricionariedade política formal do governo relativamente ao recrutamento de externos. Neste sentido, é expectável que os partidos da oposição procurem limitar a utilização do recrutamento de externos.

Para compreendermos o impacto relativo dos partidos da oposição na utilização de diferentes estratégias de recrutamento, incluímos uma variável que permite estimar o efeito do *accountability* horizontal. Esta variável mede o número médio de perguntas e requerimentos por deputado em cada sessão legislativa, separando o efeito do principal partido da oposição e dos restantes partidos da oposição<sup>335</sup>. Esta medida de “oposição crítica” replica a operacionalização efectuada por Gryzmala-Busse (2006, p. 283) e permite testar se a existência de partidos da oposição mais críticos influencia a opção por diferentes estratégias de recrutamento.

No modelo incluímos, também, uma variável que permite controlar o crescimento económico do país. Com efeito, a nomeação de indivíduos externos pode ser influenciada pela capacidade económica do país, particularmente tendo em conta a necessidade de ter capacidade financeira para atrair indivíduos do sector privado, tal como salientado em várias entrevistas. O desempenho económico do país foi medido através da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto.

---

<sup>335</sup> Os dados relativos ao número médio de perguntas e requerimentos por deputado e por legislatura podem ser consultados no Anexo 11.

Finalmente, os modelos incluem uma variável que permite estimar o impacto da duração do mandato do dirigente, uma vez que é expectável que as diferentes estratégias de recrutamento possam ser influenciadas pelo período temporal do exercício de funções dirigentes. É esperado que o recrutamento partidário esteja associado aos mandatos mais curtos, uma vez que o exercício de funções por curtos períodos de tempo pode ser relevante para que os nomeados obtenham experiência em algumas tarefas, fortalecendo, assim, o currículo do nomeado. O recrutamento de externos, por outro lado, não deve estar associado a estas funções de menor duração. De acordo com as perspectivas dos entrevistados, a nomeação de externos ocorre nos casos em que os governos partidários pretendem introduzir mudanças significativas nos procedimentos ou no modo como determinada política sectorial é orientada. Deste modo, esta estratégia de recrutamento deve ser menos pronunciada nos cargos com menor duração, uma vez que estas alterações tendem a implicar um trabalho continuado e, portanto, por períodos de tempo mais alargados. Os resultados dos modelos de regressão logística estão apresentados na Tabela 8.3.

Tabela 8.3 – Determinantes das estratégias de recrutamento (coeficientes de regressão logística)

<i>Variáveis independentes</i>	<b>Recrutamento interno</b>	<b>Recrutamento externo</b>	<b>Recrutamento partidário</b>
<b>Organização partidária</b>			
<i>Filiação Partidária</i> .....	-,009*** (11,435)	,023*** (45,574)	<i>n.s.</i>
<b>Ciclo governativo</b>			
<i>Início do mandato</i> .....	-,888*** (45,525)	,850*** (14,831)	-1,811** (4,780)
<i>Final do mandato</i> .....	,751*** (32,858)	-,701*** (7,031)	1,164*** (6,048)
<b>Saliência programática</b>			
<i>Saliência programática</i> .....	,029*** (13,243)	<i>n.s.</i>	-,110*** (8,023)
<i>Diferença saliência programática</i> .....	-,041*** (5,902)	,120*** (11,968)	,147** (4,218)
<i>Alternância completa</i> .....	-,669*** (20,473)	,883** (16,550)	<i>n.s.</i>
<b>Oposição</b>			
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado do principal partido da oposição)</i> .....	,024* (3,234)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado dos restantes partidos da oposição)</i> .....	,005** (5,157)	-,008* (3,217)	<i>n.s.</i>
<b>Estruturas de oportunidades</b>			
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995)</i> .....	-,105*** (4,702)	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<b>Natureza das funções</b>			
<i>Duração funções</i> .....	,032*** (68,042)	<i>n.s.</i>	-,105*** (21,001)
<i>Ponderação</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Nagelkerke R<sup>2</sup></i>	,185	,134	,248
<i>N</i>	5626	679	105

Notas:

1. Níveis de significância: \*\*\*  $p \leq 0,001$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$ 

2. Estatísticas de Wald entre parênteses;

3. *n.s.* coeficientes não significativos.

As diferentes estratégias de recrutamento apontam para a coexistência de diferentes motivações no recurso à patronagem. O recurso à estratégia de recrutamento interno aponta para a saliência dos mecanismos de controlo de políticas públicas. Com efeito, é a única estratégia de recrutamento que é positivamente determinada pela saliência programática do partido no governo. Assim, estas nomeações apontam para a existência de consideráveis preocupações programáticas e com preocupações relativas ao funcionamento e operacionalidade da estrutura administrativa, particularmente em áreas sectoriais relevantes

para os partidos no governo. Tratando-se de áreas importantes para o partido no governo, os partidos utilizam o conhecimento existente na estrutura do Estado. Os resultados confirmam, assim, a perspectiva dos entrevistados de que os partidos no governo não arriscam ficar sem âncoras na estrutura administrativa, algo que pode ocorrer mesmo após o final do mandato. A existência de potenciais preocupações de controlo de áreas sectoriais no final do mandato pode explicar o impacto positivo desta etapa do ciclo governativo nesta estratégia de recrutamento. Tal é consistente com a expectativa teórica de que estas nomeações no final do ciclo governativo podem permitir ao partido no governo a manutenção de aliados políticos, que se mantém informados acerca da vida interna do governo (Müller, 2006, p. 191).

Adicionalmente, o recrutamento interno parece implicar que os partidos no governo aceitem colaborar com agentes administrativos que exerceram funções com anteriores executivos, o que é algo inesperado se considerarmos os modelos principal-agente. Contudo, a resistência dos governos partidários em colaborarem com estes agentes tende a ser minimizada por se tratar de uma estratégia de recrutamento que é utilizada nos casos em que se verifica uma menor diferença programática relativamente aos anteriores governos e nos casos em que a alternância é inexistente. Com efeito, estas variáveis apresentam um coeficiente negativo e significativo, o que ajuda a esclarecer a opção pelo recrutamento interno. Vale a pena destacar que a opção por estratégias de recrutamento interno parece ser, também, determinada pela pressão dos partidos da oposição. Com efeito, é na presença de partidos da oposição mais críticos (confirmado pelo coeficiente positivo) que os partidos no governo mais limitam as suas escolhas a indivíduos que já pertencem à administração pública, um efeito que é mais saliente no caso do principal partido da oposição, tal como se pode confirmar pelo valor do coeficiente.

Ainda que de forma quase marginal, este modelo de regressão aponta, ainda, para a existência da patronagem de serviço. Tal é visível no baixo valor do coeficiente de regressão relativo à filiação partidária. Este coeficiente é o mais baixo do modelo, surgindo como uma das variáveis menos importantes deste modelo, tal como pode ser confirmado pela estatística de *Wald*, tendo um peso inferior à saliência programática. Além disso, o valor negativo e estatisticamente significativo da filiação partidária é consistente com o argumento de que o

limitado enraizamento social dos partidos políticos parece estar associado a uma maior utilização dos recursos do Estado, como forma de agregar indivíduos com potenciais redes que podem ser canalizadas para apoiar o partido.

Esta não é uma estratégia incomum em democracias mais recentes. Stokes (2005) argumenta que os partidos, na Argentina, optam por distribuir patronagem a elementos não comprometidos com o partido, como uma estratégia de cooptação de membros e uma forma (ainda que incerta) para obter apoio futuro. Scherlis (2010), numa análise do caso da Argentina, conclui que as ligações pessoais precedem a construção de redes partidárias, sugerindo a utilização da patronagem como um mecanismo para promover futuros laços partidários, um processo igualmente visível na Bulgária (Spirova, 2012) e na Irlanda (Kopecký & Mair, 2011, p. 5). Numa análise ao caso da República Checa, Kopecký (2012) argumenta que alguns indivíduos nomeados para determinadas posições na máquina administrativa do Estado acabam por optar filiar-se no partido e seguir uma carreira política. A patronagem surge, neste contexto, como uma potencial forma de assegurar a renovação da elite partidária. Mesmo que não se venham a converter em membros do partido, estas nomeações são importantes para os governos partidários, na medida em que maximizam o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa, o que se pode revelar crucial para o processo de políticas públicas.

O modelo relativo à estratégia de recrutamento externo aponta para a coexistência das motivações de controlo e de recompensa. O recrutamento externo parece ocorrer em períodos de maiores níveis de filiados no partido. Este resultado é congruente com aquele apresentado anteriormente relativo às proporções de nomeados pelo mesmo partido no governo e com a perspectiva dos entrevistados relativamente à existência de “*bancos de reserva*” dos partidos políticos. Notámos acima que a patronagem é um elemento importante para criar e consolidar a lealdade partidária, quando a patronagem ocorre de forma *continuada*. Neste sentido, compreende-se o coeficiente relativo à filiação partidária do partido no governo: quanto maior a filiação partidária, maior o recurso a elementos externos à administração pública, como mecanismo de recompensa por serviços prestados anteriormente ao partido. Esta estratégia de recrutamento permite, potencialmente, recuperar elementos que já exerceram funções

dirigentes com o partido no governo e que durante a sua ausência da esfera governativa mantiveram-se no sector privado. Destaque-se, ainda, que esta é a variável mais importante deste modelo, tal como pode ser confirmado pela estatística de *Wald*.

A consolidação da lealdade partidária assegura, também, ao governo, garantias de lealdade no processo de políticas públicas. Estas garantias são sobretudo cruciais nas áreas sectoriais em que o partido no governo diverge significativamente do governo anterior e em cenários de alternância partidária completa. Com efeito, os coeficientes relativos à diferença na saliência programática e à alternância partidária emergem como preditores significativos desta estratégia de recrutamento, consistente com as expectativas dos entrevistados quanto à utilização desta estratégia para efeitos de ruptura com as práticas institucionalizadas na administração pública. Esta preocupação é mais saliente nas etapas iniciais dos ciclos governativos.

Os resultados relativos à estratégia de recrutamento externo sugerem que a mudança de partido no governo tende a gerar a potencial recuperação de indivíduos com experiência prévia de colaboração com o partido no governo. Esta estratégia de recrutamento torna-se numa opção para os governos partidários quando o efeito dos partidos da oposição não é significativo. É possível verificar-se que o principal partido da oposição não tem um impacto estatisticamente significativo na escolha da estratégia de recrutamento externo.

A estratégia de recrutamento de indivíduos com experiência nos grupos parlamentares ou no exercício de funções em gabinetes ministeriais ou mesmo funções governativas aponta, sobretudo, para a existência de motivações de recompensa. Esta estratégia de recrutamento surge associada ao exercício de funções por menores períodos de tempo, enquanto o recrutamento interno parece ser positivamente associado ao exercício de funções por períodos de tempo mais alargados. Este resultado é consistente com o que avançámos anteriormente relativamente à proeminência do recrutamento partidários para o exercício de funções nos grupos de trabalho e estruturas de missão, as quais tendem a apresentar uma duração temporal mais limitada, consoante a natureza dos objectivos que tenham a seu cargo. Estas funções de duração mais limitada podem permitir ao indivíduo nomeado o desenvolvimento de competências e a construção de currículo, elementos que podem ser determinantes para a



nomeação futura para outros cargos onde a avaliação curricular seja mais escrutinada. Estes cargos podem, assim, servir como um “*trampolim*” para outros cargos (Brans, et al., 2006).

Esta estratégia de recrutamento surge, ainda, negativamente associada à saliência programática dos partidos no governo (a segunda variável mais importante deste modelo), sugerindo tratar-se de uma estratégia utilizada para áreas menos relevantes para os partidos no governo. Esta opção de recrutamento surge, também, positivamente explicada pelo final do mandato governativo, quando as preocupações de controlo de políticas públicas do governo são menores. De igual modo, tal como destacámos no segundo capítulo, a utilização desta estratégia é dependente da competição partidária. O recrutamento partidário enquanto mecanismo de gestão pré-eleitoral pode ser utilizado pelos governos partidários quando a pressão dos partidos da oposição não é significativa, admitindo maior margem de manobra para os governos partidários.

Em paralelo, a existência de mecanismos de recompensa pode admitir uma externalidade de controlo. Com efeito, é possível que esta estratégia de recrutamento seja um mecanismo de gestão pré-eleitoral, uma conclusão que é reforçada se atendermos ao coeficiente relativo ao ciclo governativo, particularmente no final do mandato. As funções nos grupos de trabalho e estruturas de missão, com duração temporal mais limitada, podem permitir aos partidos no governo “lidar” com os problemas (Sjöblom, 1986, p. 79; Smith, 1986, p. 219), ou seja, permite-lhes retirar determinados temas da agenda política ou adiar a sua articulação, evitando que o tema tenha implicações para o período eleitoral que se segue. Desta forma, os governos partidários podem, potencialmente, transmitir uma imagem de preocupação com determinado tema, assegurando, de alguma forma, a confiança do eleitorado e dos *stakeholders* específicos da área sectorial em que operam.

Na secção seguinte, aprofundamos o papel dos partidos da oposição, uma vez que esta é uma variável incontornável na compreensão dos padrões de patronagem identificados. Ficará claro que, tal como esperado, a existência de fortes partidos da oposição tem um impacto negativo e estatisticamente significativos nos volumes de nomeações sem, contudo, ter a mesma capacidade de limitação em termos de estratégia de recrutamento.

### ***A impermeabilidade permeável dos partidos da oposição***

No quinto capítulo, salientámos o papel dos partidos da oposição na limitação da discricionariedade política formal do governo. Verificámos que os partidos da oposição tendem a apresentar propostas mais restritivas do que aquelas apresentadas pelo governo e, assim, tendem a enviar sinais de que estão atentos às movimentações na cúpula da estrutura administrativa, procurando evitar que o partido no governo utilize a patronagem de forma extensiva.

Até que ponto é que a oposição é, na prática, capaz de restringir os volumes e alterar padrões de patronagem? Tal como mencionámos na revisão da literatura, existem duas visões diferentes relativamente ao papel dos partidos da oposição. Gryzmala-Busse (2003b) e O'Dwyer (2006) sugerem que a existência de '*checks-and-balances*' no sistema partidário permite limitar a tendência para padrões extensivos e em profundidade da patronagem. De acordo com os autores, a institucionalização de um sistema partidário está inversamente relacionada com a patronagem partidária. Para os autores, a existência de uma oposição crítica que possa monitorizar, de forma activa, as actividades dos incumbentes e possa constituir-se como uma ameaça à permanência do partido no governo pode determinar um padrão de maior restrição na utilização da patronagem.

No entanto, Meyer-Sahling (2006c) conclui, pelo contrário, que a polarização da competição eleitoral está positivamente associada a práticas de patronagem mais extensivas. Tal como destacámos no segundo capítulo, o autor conclui que em cenários de maior distância ideológica entre governos, os novos partidos no governo são impelidos a utilizar a patronagem como uma estratégia para alterar procedimentos e estratégias de operacionalização de preferências políticas. Considerando o modelo de principal-agente, o autor conclui, assim, que um novo governo tende a ser confrontado com problemas de confiança política na elite dirigente, associando-a às preferências e interesses dos seus opositores políticos. Desta forma, a competição eleitoral fornece um incentivo para a renovação da elite dirigente e a sua substituição por estruturas que combinem lealdade com competências técnicas específicas.

Esta secção procura analisar o impacto dos partidos da oposição sobre os padrões de nomeações em diferentes níveis hierárquicos da cúpula da estrutura administrativa portuguesa.

Para esse efeito, analisa duas dimensões inter-relacionadas. Em primeiro lugar, procuramos salientar o impacto da oposição na transparência do processo de nomeações e, em segundo lugar, verificamos, através da análise descritiva, o impacto dos partidos da oposição no recurso à patronagem para diferentes níveis hierárquicos.

Tal como salientámos no quinto capítulo, uma das preocupações dos partidos da oposição está relacionada com a introdução de limitações temporais às nomeações, quer restringindo a possibilidade de nomear indivíduos no período pré-eleitoral e até à investidura de um novo governo, quer limitando o período temporal para que as nomeações sejam publicadas em Diário da República. A redução dos prazos de publicação das nomeações tem sido considerada uma forma de imprimir transparência no processo de nomeações e foi introduzida na Lei 5/2005 de 30 de Agosto de 2005<sup>336</sup>. A publicação oficial das nomeações permite aos partidos na oposição, aos cidadãos, aos *media*, e a órgãos de fiscalização<sup>337</sup> conhecerem os dirigentes que foram seleccionados e, nesse sentido, torna-se um importante instrumento de controlo. O papel de monitorização dos partidos da oposição depende, também, deste esforço de transparência do partido no governo.

Para estimarmos a transparência no processo de nomeações, utilizamos como indicador a diferença, em número de dias, entre a data de publicação em Diário da República, a data de assinatura do despacho e a data de entrada em vigor das nomeações<sup>338</sup>. Esta operacionalização permite obter um indicador quantitativo da transparência. Na Tabela 8.4, apresentamos as diferenças, em número de dias, entre as datas consideradas.

---

<sup>336</sup> Tal como referimos anteriormente, esta prerrogativa relativa à obrigatoriedade de publicação da nomeação no prazo de 30 dias após a nomeação foi uma exigência do Bloco de Esquerda, em 2005 (Projecto de Lei 32/X de 18 de Abril de 2005) embora, na altura, o BE tivesse apresentado um prazo temporal mais reduzido (15 dias).

<sup>337</sup> No relatório do Tribunal de Contas (2007) sobre a auditoria às nomeações para os gabinetes ministeriais é referido que a “não publicação no Diário da República” torna o processo pouco transparente.

<sup>338</sup> Note-se que, para efeitos desta análise, quando a data de entrada em vigor não era explicitamente referida considerou-se como data de entrada em vigor a data de assinatura do despacho.

**Tabela 8.4 – Diferenças entre a data de publicação, de assinatura e de entrada em vigor das nomeações, 1995-2009 (nº de dias)**

	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio Padrão</i>
Data de assinatura - data de entrada em vigor	-239	596	5,6	32,0
Data de publicação - data de entrada em vigor	-103	808	34,4	44,7
Data de publicação - data de assinatura	-16	707	28,8	29,3

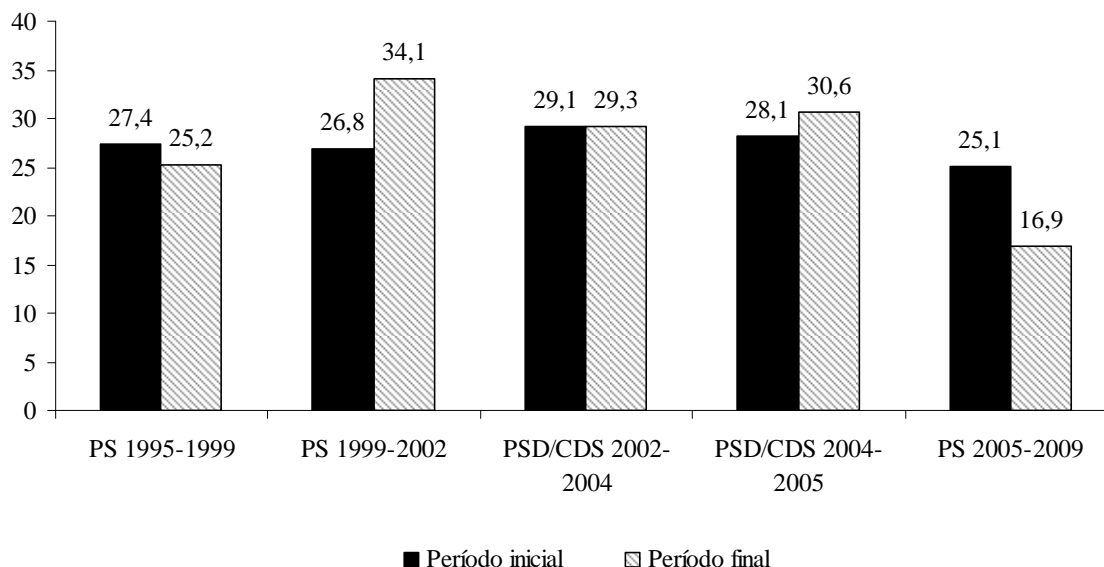
Tal como podemos observar, para o período considerado, a publicação em Diário da República ocorre, em média, cerca de 28 dias após a assinatura do despacho e cerca de 34 dias após a entrada em vigor dessa nomeação. Não obstante, a publicação em Diário da República pode ocorrer 808 dias<sup>339</sup> após o início do exercício de funções e 707 dias após a assinatura do despacho<sup>340</sup>. De igual modo, alguns despachos foram assinados antes do início de funções, como o revela a diferença mínima negativa entre a data de assinatura e a data de entrada em vigor. O Gráfico 8.10 apresenta a diferença média, em número de dias, entre a data de assinatura e a data em que o despacho é publicado em Diário da República, desagregadas por cada partido no governo e por ciclo governativo, considerando o período inicial e o período final do mandato<sup>341</sup>.

<sup>339</sup> Por exemplo, o Aviso (extracto) n.º 14573/2009 foi publicado a 17 de Agosto de 2009 e as nomeações tiveram efeito a partir de 25 de Julho de 2007.

<sup>340</sup> Há alguns registos na comunicação social relativamente à possibilidade dos partidos no governo procurarem adiar a publicação das nomeações, particularmente no final do mandato do governo. Nas últimas legislativas, em Junho de 2011, o PSD divulgava um *email* enviado pela Secretaria-geral do Ministério da Justiça (do executivo cessante) para a Imprensa Nacional da Cada da Moeda, solicitando o adiamento da publicação de nomeações feitas pelo executivo que se encontrava em período de gestão e a indicação de que essas nomeações deveriam ser apenas publicadas após a entrada em funções do novo executivo, resultante das eleições (ver “Nomeações do Governo de gestão geram polémica entre PS e PSD”, *Jornal Económico*, 24 de Maio de 2011 [disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/nomeacoes-do-governo-de-gestao-geram-polemica-entre-ps-e-psd\\_118815.html](http://economico.sapo.pt/noticias/nomeacoes-do-governo-de-gestao-geram-polemica-entre-ps-e-psd_118815.html), consultado a 18 de Agosto de 2011]. O email divulgado em vários órgãos de comunicação social referia que “não devem ser submetidos actos para publicação em Diário da República respeitantes a nomeações de dirigentes de nível intermédio ou outros actos de idêntica natureza” e a publicação destas nomeações deveria apenas “concretizar-se após a entrada em exercício de funções por parte do próximo elenco governamental [disponível em <http://www.tvi24.iol.pt/fotos/politica/1/160756>, consultado a 18 de Agosto de 2011].

<sup>341</sup> Com o objectivo de testar a influência da etapa do ciclo governativo nas diferenças entre a data de assinatura e a data de publicação dos despachos de nomeação por ciclo governativo, foram realizados *Testes t* para amostras independentes. Foram identificadas diferenças estatisticamente significativas entre o período inicial e final para todos os mandatos governativos, excepto no caso do governo PSD/CDS 2002-2004. Nos restantes casos, as diferenças são significativas ao nível *p value*<0.001. Assim, podemos afirmar que existem diferenças significativas entre a data de assinatura e a data de publicação entre as etapas inicial e final dos mandatos governativos.

**Gráfico 8.10 – Diferença média entre a data de assinatura e a data de publicação dos despachos de nomeação (nº dias)**

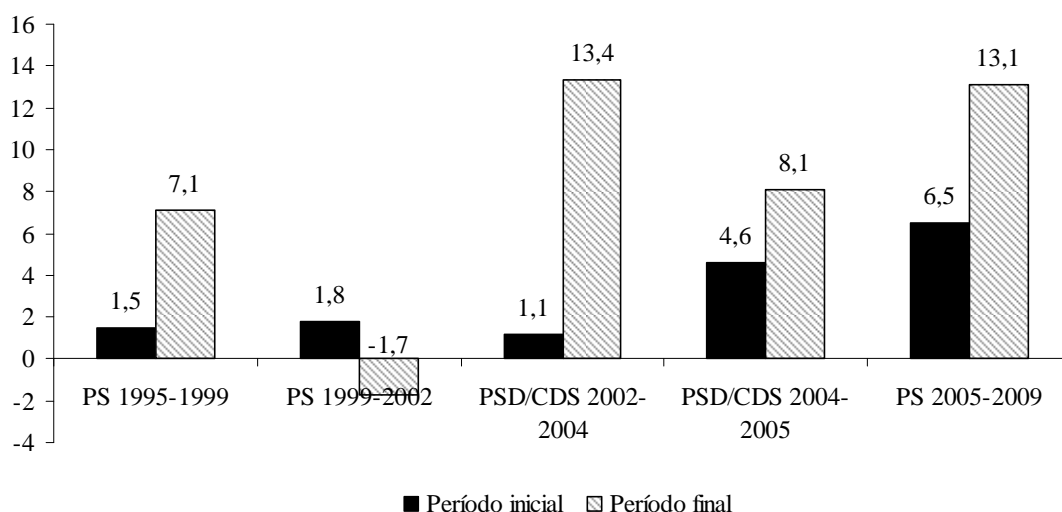


Nota: uma vez que a recolha de informação não incluiu o período inicial do governo maioritário do PSD em 1991, este não foi incluído na análise.

Os dados apresentados apontam para um alargamento da diferença no final do mandato quando há lugar à mudança de executivo. Nos dois casos em que a diferença média é mais baixa na parte final do mandato, como no caso dos governos Socialistas de 1995-1999 e de 2005-2009, o executivo manteve-se em funções para um segundo mandato. Pelo contrário, quando há alternância governativa, os partidos no governo alargam a diferença entre a data de assinatura e a data da publicação da nomeação, como se pode verificar no caso do governo Socialista de 1999-2002 e do governo de coligação PSD/CDS 2004-2005. Nestes casos, os governos partidários adiam a publicação em Diário da República das nomeações no final do mandato, dificultando o controlo por parte dos partidos da oposição. Evitam, desta forma, que os partidos da oposição capitalizem esta informação perante o eleitorado e, assim, podem utilizar estas nomeações como mecanismo de recompensa partidária ou de gestão pré-eleitoral.

No Gráfico 8.11 apresentamos a média da diferença entre a data de assinatura dos despachos de nomeação e a data de entrada em vigor (que é a data de início de funções do dirigente). Tal como notámos anteriormente, esta diferença tende, em termos médios, a ser relativamente baixa: uma média de 5,6 dias de diferença.

**Gráfico 8.11 – Diferença média entre a data de entrada em vigor e a data de assinatura (nº dias)**



Nota: uma vez que a recolha de informação não incluiu o período inicial do governo maioritário do PSD em 1991, este não foi incluído na análise.

Os dados apresentados sugerem que as nomeações são assinadas após o início de funções, ou seja, quando o ministro assina o despacho, já os indivíduos se encontram a exercer funções dirigentes. A diferença média identificada é superior no final do mandato por comparação com o início<sup>342</sup>. Apenas o final do mandato do governo socialista de 1999-2002 não segue esta tendência. Mas um valor médio negativo sugere, igualmente, problemas de transparência, com a etapa final do ciclo governativo a ser utilizada para nomear indivíduos que poderão exercer funções com outro executivo. Por exemplo, o Despacho n.º 6494/2002, publicado a 26 de Março de 2002, procede à nomeação de um director de serviços. O despacho é assinado no dia 7 de Março de 2002, quase um mês antes da entrada em funções de um novo governo. Este despacho define que as funções terão início a partir do dia 1 de Julho de 2002, já com o novo executivo em funções. De uma forma geral, os dados apresentados relativamente à transparência no processo de nomeações sugerem que as nomeações que

<sup>342</sup> Com o objectivo de testar a influência da etapa do ciclo governativo nas diferenças entre a data de entrada em vigor e a data de assinatura dos despachos de nomeação por ciclo governativo, foram realizados *Testes t* para amostras independentes. Foram identificadas diferenças estatisticamente significativas entre o período inicial e final para todos os mandatos governativos, ao nível  $p\text{ value} < 0.001$ . No caso do governo PSD/CDS 2004-2005 as diferenças são significativas ao nível  $p\text{ value} < 0.05$ .

ocorrem no final do mandato, que parecem estar associadas a mecanismos de recompensa, estão também associadas a um menor esforço de transparência no processo de nomeações.

Para confirmarmos até que ponto este menor esforço de transparência está associado à existência de partidos da oposição críticos, apresentamos, na Tabela 8.5, os coeficientes de correlação entre as diferenças identificadas anteriormente e a existência de partidos ‘críticos’ na oposição, uma variável que é novamente operacionalizada de acordo com o número médio de perguntas e requerimentos por deputado em cada sessão legislativa. Para podermos isolar o impacto do principal partido da oposição, apresentamos os coeficientes obtidos quando ponderamos a influência de todos os partidos da oposição juntos – PCP-PEV; BE; CDS (se não estiver no governo) e o principal opositor<sup>343</sup> – e na segunda e terceira colunas separamos o principal opositor dos restantes partidos da oposição.

A correlação positiva entre as duas variáveis indica que quanto maior a acção fiscalizadora por parte da oposição, mais os partidos no governo procuram alargar as diferenças entre as datas consideradas, reduzindo, desta forma, a transparência no processo de nomeações.

---

<sup>343</sup> Os dados relativos à oposição crítica, agregados por partido da oposição, são apresentados no Anexo 11. São consideradas todas as perguntas e requerimentos e não apenas aquelas relacionadas com o processo de nomeação de estruturas dirigentes.

**Tabela 8.5 – Oposição crítica e transparência (coeficientes de correlação de Pearson)**

		<i>Oposição crítica (todos os partidos da oposição)</i>	<i>Oposição crítica (principal partido da oposição)</i>	<i>Oposição crítica (todos os partidos excepto o principal opositor)</i>
<i>Direcção Superior</i>	Assinatura-entrada em vigor	,071**	<i>n.s.</i>	,086**
	Publicação-entrada em vigor	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	,058**
	Publicação-assinatura	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Direcção Intermédia</i>	Assinatura-entrada em vigor	,046**	,074**	<i>n.s.</i>
	Publicação-entrada em vigor	,073**	,105**	,031*
	Publicação-assinatura	,063**	,082**	,038**
<i>Serviços periféricos</i>	Assinatura-entrada em vigor	,076**	,090**	<i>n.s.</i>
	Publicação-entrada em vigor	,076**	,094**	<i>n.s.</i>
	Publicação-assinatura	,040*	,053**	<i>n.s.</i>
<i>Gabinetes ministeriais</i>	Assinatura-entrada em vigor	,039*	<i>n.s.</i>	,042*
	Publicação-entrada em vigor	-,049**	<i>n.s.</i>	-,054**
	Publicação-assinatura	-,114**	<i>n.s.</i>	-,124**
<i>Grupos de trabalho</i>	Assinatura-entrada em vigor	<i>n.s.</i>	,122**	<i>n.s.</i>
	Publicação-entrada em vigor	<i>n.s.</i>	,137**	<i>n.s.</i>
	Publicação-assinatura	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>

Notas:

1. Níveis de significância: \*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$
2. *n.s.* coeficientes não significativos.

O impacto da oposição nas três opções consideradas surge, de uma forma geral, associado positivamente ao alargamento da diferença entre as datas em análise. Tal como é possível verificar, a existência de fortes partidos da oposição tende a surgir associada a um alargamento da diferença (em número de dias) das datas consideradas e, portanto, a um processo de nomeações menos transparente. Assim, os partidos no governo reagem à existência de partidos da oposição fiscalizadores, limitando a disponibilização da informação necessária ao controlo do processo de nomeações. Evitam, desta forma, que os partidos da oposição tornem públicos os casos de ocupação partidária da estrutura administrativa do Estado.

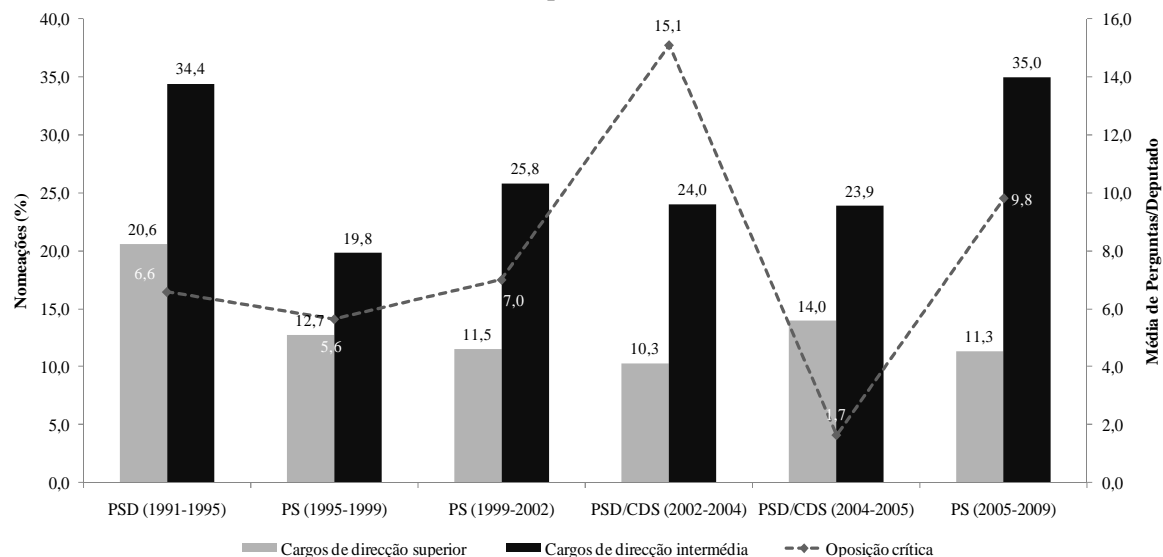
Este efeito é sobretudo visível se considerarmos apenas o principal partido da oposição. Com efeito, os valores dos coeficientes de correlação são muito superiores se considerarmos apenas o principal partido da oposição, que é uma alternativa governativa e que tem o maior incentivo para monitorizar as actividades do governo. Os resultados sugerem, assim, que os



partidos no governo reagem à existência de uma oposição robusta. A robustez da oposição é definida não apenas pela capacidade crítica, mas também pela plausibilidade e clareza dos partidos da oposição. A oposição é “plausível” se se tratar de uma alternativa aceitável ao governo se tiver vencido eleições e formado governo em períodos anteriores Grzymala-Busse (2006, p. 283); e é “clara” nos casos de padrões de alternância completa no governo e de previsibilidade das fórmulas governativas (Grzymala-Busse, 2006, pp. 283-285). Os incentivos para limitar a transparência do processo de nomeações parecem ser maiores nos casos em que a oposição é fiscalizadora e, sobretudo, se se tratar de um partido que pode ser uma alternativa ao governo. Este efeito da competição robusta ao nível da transparência do processo de nomeações não é significativo ao nível dos cargos de direcção superior e nas nomeações para os gabinetes ministeriais, enquanto existe uma relação positiva e significativa nos cargos de direcção intermédia, nos serviços periféricos e nos grupos de trabalho, sugerindo a potencial existência de maiores dificuldades de controlo dos partidos da oposição nestes níveis hierárquicos. O efeito da acção fiscalizadora dos partidos da oposição nas proporções de nomeações será testado de seguida.

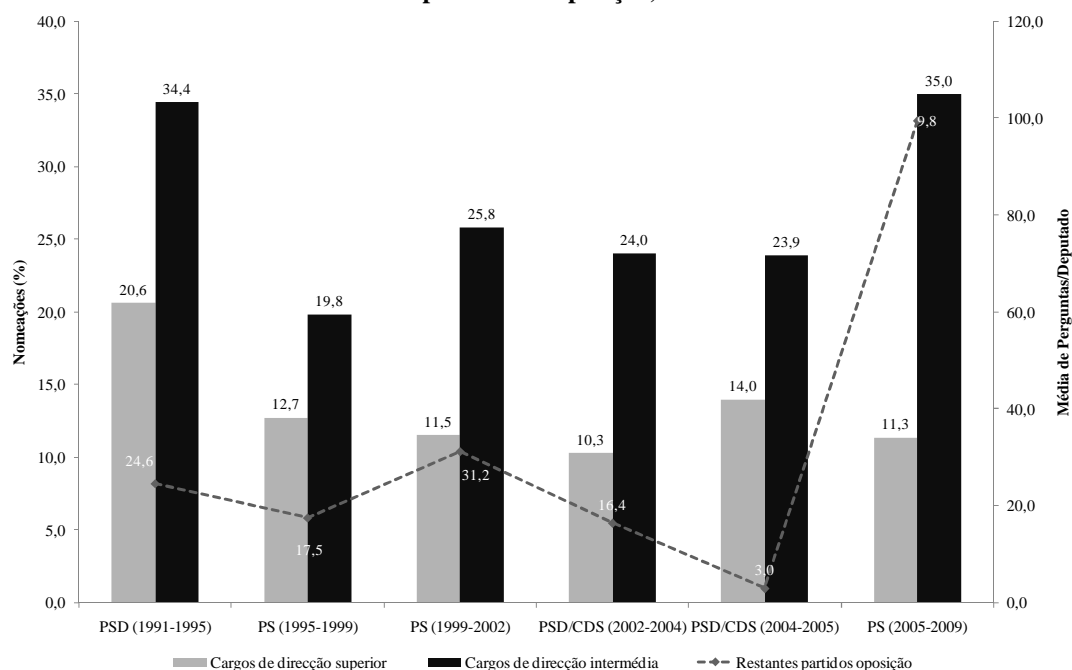
Importa analisar até que ponto os partidos da oposição conseguem limitar o recurso à patronagem. Para podermos confirmar a importância da existência de partidos críticos na oposição, apresentamos, nos gráficos que se seguem a média de perguntas e requerimentos por deputado do principal partido da oposição e as proporções de nomeações distribuídas pelos cargos de direcção superior e intermédia (Gráfico 8.12) ou pelos cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais (Gráfico 8.14). No Gráfico 8.14 são apresentados os valores relativos ao impacto dos restantes partidos da oposição (PCP; BE; PEV; e, sempre que relevante, o CDS), nas nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e, no Gráfico 8.15 é apresentado o seu impacto nos cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais. Nestes gráficos, as proporções de nomeações apresentadas em cada nível hierárquico reportam-se à média de nomeações tendo em conta o número de legislaturas analisadas em cada período governativo.

**Gráfico 8.12 – Nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e oposição crítica (principal opositor)**



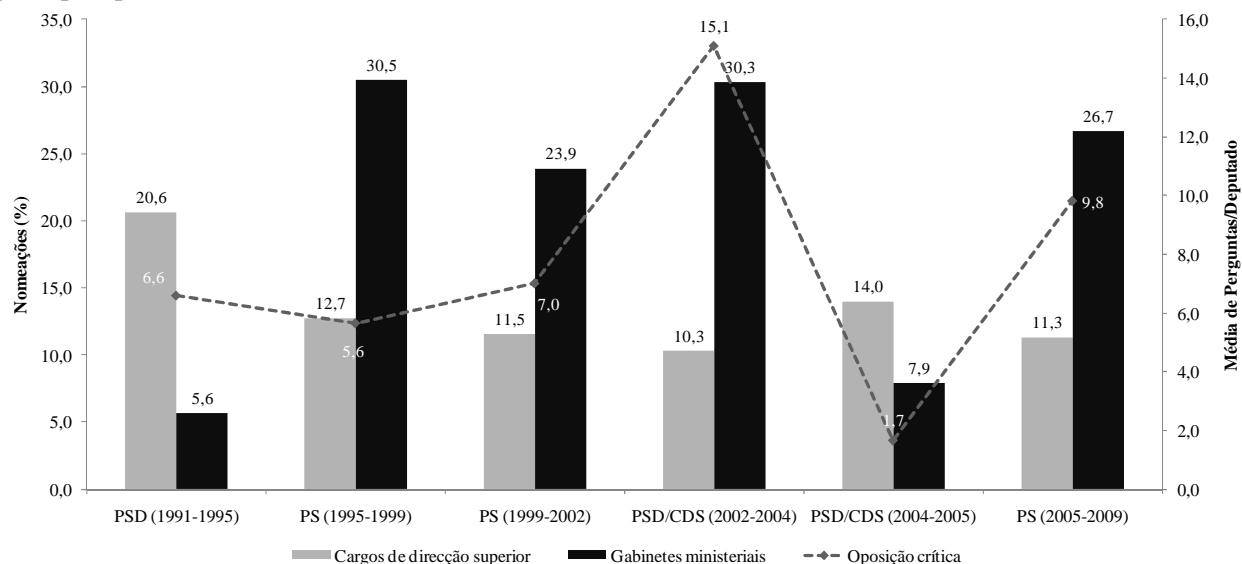
Notas: a oposição crítica em cada período governativo é calculada tendo em conta o número de deputados do principal partido da oposição. O valor apresentado reporta-se à média das sessões legislativas de cada legislatura: 1 no caso do governo PSD 1991-1995, uma vez que a recolha de dados se concentra na última legislatura; 4 sessões legislativas no caso do governo PS 1995-1999; 3 no caso do PS 1999-2002; 2 sessões legislativas no caso do governo de coligação do PSD/ CDS 2002-2004; 1 no caso do governo PSD/CDS 2004-2005; e 3 sessões legislativas no caso do governo PS 2005-2009.

**Gráfico 8.13 – Nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e oposição crítica (restantes partidos da oposição)**

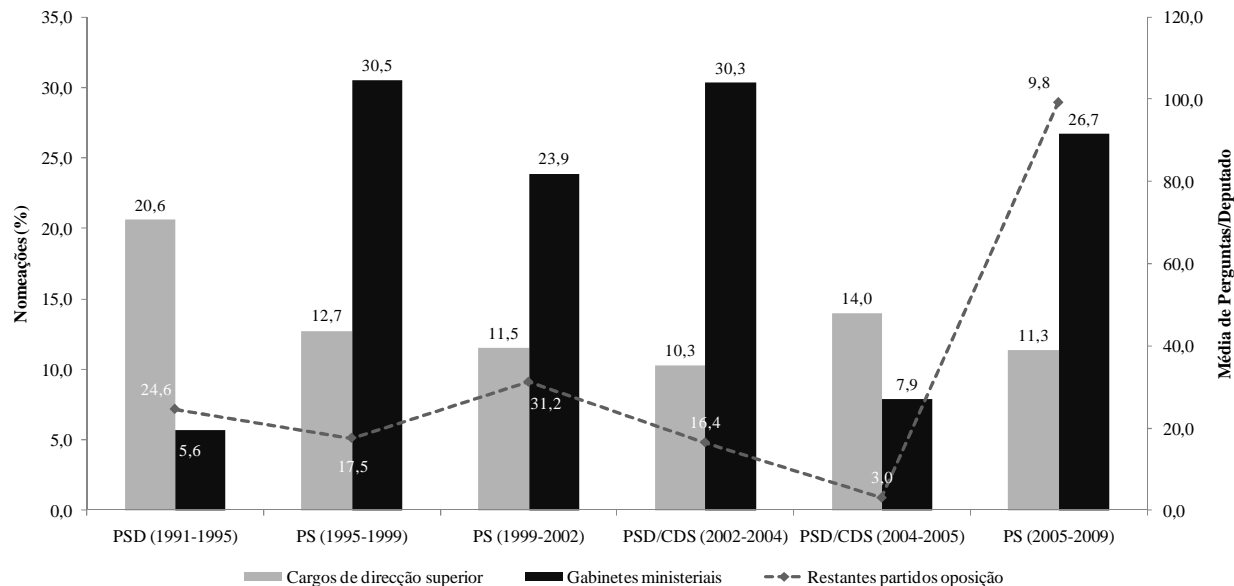


Notas: a oposição crítica em cada período governativo é calculada tendo em conta o número de deputados dos restantes partidos da oposição (CDS, quando este partido não forma governo; BE; PCP e Os Verdes).

**Gráfico 8.14 – Nomeações para cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais e oposição crítica (principal opositor)**



**Gráfico 8.15 – Nomeações para cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais e oposição crítica (restantes partidos da oposição)**



Os dados apresentados relativamente ao papel do *accountability* horizontal exercido pelos partidos da oposição tendem a confirmar a sua capacidade na limitação dos volumes de

nomeações para os níveis hierárquicos mais elevados, com os partidos no governo a reagir sobretudo à pressão do principal partido da oposição. Com efeito, se atentarmos na proporção de nomeações para cargos de direcção superior e intermédia, verificamos que dos cinco governos em que é possível efectuar-se esta comparação, em três é possível identificar-se a tendência para a redução da proporção de nomeações nos cargos de direcção superior quando a oposição aumenta, sendo esta redução compensada pela nomeação de proporção de nomeações mais elevadas para cargos de direcção intermédia: PS 1999-2002; PSD/CDS 2004-2005; e PS 2005-2009. No segundo mandato de Guterres (1999-2002) a oposição aumenta, gerando uma redução da proporção de nomeações para os cargos de direcção superior. Contudo, regista-se um aumento das nomeações para as estruturas intermédias. Durante o governo PSD/ CDS 2004-2005, verifica-se um padrão inverso, com a oposição a apresentar-se substancialmente menos crítica, gerando um aumento considerável nas nomeações para cargos de direcção superior. No caso do governo PS 2005-2009, o aumento da oposição crítica gerou uma redução da proporção de nomeações para cargos de direcção superior, com um aumento nos cargos de direcção intermédia e nos gabinetes ministeriais. Este mesmo efeito pode ser identificado se atentarmos no gráfico relativo ao efeito dos restantes partidos da oposição.

Ao analisarmos as proporções de nomeações para cargos de direcção superior e gabinetes ministeriais notamos o efeito do principal partido da oposição em três governos: PSD/CDS2002-2004; PSD/CDS 2004-2005; e PS 2005-2006, sendo que os restantes partidos da oposição conseguem este efeito apenas nos dois últimos casos.

Desta forma, a existência de partidos de oposição fortes – que possam criticar e monitorizar de forma vigorosa os volumes de nomeações dos partidos incumbentes – tende a restringir a utilização da patronagem nos níveis hierárquicos superiores, parcialmente confirmando a H<sub>9</sub>. Nestas situações, os ministros parecem revelar um interesse particular nas nomeações para posições que, embora não pertençam à cúpula da administração, constituem importantes cargos e funções no processo de políticas públicas, ao mesmo tempo que se tratam de posições que estão menos sujeitas ao controlo de outros partidos ou da sociedade civil, como destacou um dirigente entrevistado (P8 Cultura e Educação).

O papel da oposição aproxima-se, assim, de um efeito ‘balão’ que, pressionado num extremo, leva o ar a deslocar-se para outra extremidade. A pressão da oposição ao nível da cúpula dirigente impele os partidos a socorrer-se das estruturas intermédias ou dos gabinetes ministeriais como ‘válvulas de alívio’. Assim, o principal partido da oposição não reduz a patronagem em profundidade, identificando nomeações para as posições intermédias da estrutura administrativa ou para os serviços periféricos

Para obtermos uma perspectiva mais nuançada do efeito dos partidos da oposição nos padrões de nomeações apresentamos, na Tabela 8.6 os dados relativos à proporção de nomeações para os diferentes níveis hierárquicos e à oposição crítica, desagregados pelas 14 sessões legislativas analisadas.

Tabela 8.6 – Oposição crítica e proporção de nomeações por nível hierárquico (%)

Sessão legislativa		Média de perguntas/deputado	Direcção Superior	Direcção Intermédia	Serviços Periféricos	Gabinetes ministeriais	Grupos de trabalho
<i>XII Governo Constitucional – PSD (1991-1995)</i>							
19-10-94	27-10-95	6,58	20,6	34,4	35,8	5,6	3,6
<i>XIII Governo Constitucional – PS (1995-1999)</i>							
27-10-95	16-10-96	5,92	10,6	10,7	10,7	56,7	11,3
16-10-96	08-10-97	7,75	14,1	30,1	33,8	14,7	7,3
8-10-97	16-09-98	4,53	16,3	13,0	14,5	38,7	17,6
16-09-98	25-10-99	4,35	10,0	25,4	38,8	11,8	13,9
<i>XIV Governo Constitucional – PS (1999-2002)</i>							
25-10-99	20-09-00	6,35	8,3	11,3	26,0	51,2	3,3
20-09-00	19-09-01	12,68	18,4	25,3	32,2	17,5	6,6
19-09-01	05-04-02	1,96	7,9	40,8	43,8	2,9	4,6
<i>XV Governo Constitucional – PSD/CDS (2002-2004)</i>							
5-04-02	15-09-03	23,33	5,4	38,9	28,6	27,2	0,0
15-09-03	15-09-04	6,84	15,1	9,2	35,5	33,4	6,7
<i>XVI Governo Constitucional – PSD/CDS (2004-2005)</i>							
15-09-04	10-03-05	1,65	14,0	23,9	51,5	7,9	2,8
<i>XVII Governo Constitucional – PS (2005-2009)</i>							
10-03-05	15-09-06	13,56	9,7	13,7	23,2	49,2	4,2
15-09-06	15-09-07	12,69	--	--	--	--	--
15-09-07	15-09-08	7,37	16,7	50,5	16,7	16,2	0,0
15-09-08	14-10-09	8,48	7,6	40,8	31,8	14,6	5,1

Nota: as proporções de nomeações são calculadas em função do número de dias processado para cada sessão legislativa. Para o período de 1994-1995 (4ª sessão legislativa do governo PSD 1991-1995) foram processados 107 dias. Na primeira sessão legislativa do governo PS 1995-1999 foram processados 66 dias; na segunda sessão legislativa foram processados 43 dias; na terceira sessão legislativa 85 dias; e na quarta sessão legislativa foram processados 135 dias. Relativamente ao governo PS 1999-2002, o número de dias processado para a 1ª sessão legislativa foi de 151; na segunda sessão legislativa, 44 e na terceira sessão legislativa foram processados 21 dias. Para o governo de coligação PSD-CDS, foram recolhidos 87 dias para a primeira sessão legislativa; 194 para a segunda; e 63 para a terceira sessão legislativa. Relativamente ao governo socialista de 2005-2009 foram analisados 88 dias para a primeira sessão legislativa; 43 dias para a terceira e 65 dias para a quarta sessão legislativa.

No caso dos cargos de direcção superior, o efeito limitador do principal partido da oposição é visível em sete legislaturas: na primeira legislatura do governo PS 1999-2002, do governo de coligação PSD/CDS, do governo PS 2005-2009; e na última legislatura do governo PS 2005-2009. O inverso, isto é, a existência de partidos menos críticos tende a gerar proporções mais elevadas de nomeações para cargos de direcção superior, como se verifica na terceira legislatura do governo PS 1995-1999; na terceira legislatura do governo de coligação; e na terceira legislatura do governo PS 2005-2009.

No caso das nomeações para as estruturas intermédias, em oito legislaturas é possível identificarmos o efeito limitador dos partidos da oposição. A existência de partidos mais críticos surge associada a proporções de nomeações mais reduzidas na primeira legislatura do governo PS 1999-2002, do governo de coligação PSD/CDS, e do governo PS 2005-2009; e na última legislatura do governo PS 2005-2009. Na última legislatura do governo PS 1995-1999; do governo PS 1999-2002 e do governo de coligação e na terceira legislatura do governo PS 2005-2009 verifica-se um padrão de maiores proporções de nomeações, associadas a uma oposição menos crítica.

As proporções de nomeações para grupos de trabalho surgem, igualmente, inversamente relacionadas com a capacidade crítica do principal partido da oposição em seis legislaturas: na primeira, na segunda e na terceira legislaturas do governo PS 1995-1999; na primeira legislatura do governo PS 1999-2002; e na primeira e segunda legislaturas do governo PSD/CDS. A capacidade de restrição da oposição crítica é menor no caso dos gabinetes ministeriais. Com efeito, apenas em quatro legislaturas pode ser confirmado este padrão: na primeira, segunda e terceira legislaturas do governo PS 1995-1999; e na segunda legislatura do governo de coligação.

Que implicações têm estes resultados? A análise empreendida nesta secção confirma a investigação relativa às democracias pós-comunistas de Grzymala-Busse (2003, 2006) e de Meyer-Sahling (2006) – o papel da oposição permite compreender os padrões de patronagem. Os dois autores encontram padrões de patronagem diferentes face à existência de uma oposição crítica e credível, o que permite também notar a fragilidade associada ao estudo da patronagem utilizando dados agregados quanto ao número de funcionários públicos, como os autores fizeram. Ao utilizarmos dados passíveis de desagregação consoante os diferentes níveis hierárquicos, podemos verificar que a oposição crítica tende a limitar sobretudo as nomeações para cargos de direcção mais visíveis.

Deve, ainda ser destacado que, em algumas legislaturas, a oposição não consegue limitar as proporções de nomeações para todos os níveis hierárquicos. A incapacidade da oposição nota-se, por exemplo, nas duas primeiras legislaturas do primeiro governo minoritário de António Guterres e na segunda legislatura do período de governação do PS de 1999 a 2001.

Nestes casos, a oposição crítica não produz efeitos limitadores nas proporções de nomeações, excepto no caso dos grupos de trabalho de 1996 a 1998 e no caso dos gabinetes ministeriais de 1999 a 2001. Dois factores podem explicar estas proporções de nomeações: a *efectiva* debilidade da oposição e a necessidade de aplacar tendências divergentes dentro do partido no governo. Em relação ao primeiro factor, a instabilidade da oposição não a tornava capaz de limitar a utilização dos recursos do Estado. O período compreendido entre a saída do PSD do governo em 1995 e o seu regresso em 2002, foi marcado pela forte faccionalização interna do PSD e pela elevada rotatividade da liderança – em sete anos mudou quatro vezes de líder partidário (Jalali, 2006, p. 360; 2007, pp. 144-145). Tal obriga o líder do partido da oposição a centrar a sua atenção não apenas no controlo do partido incumbente, mas também no controlo do partido e dos notáveis, de forma a assegurar a manutenção da sua posição como líder (Jalali, 2007, p. 144). Com uma oposição dividida e ideologicamente incerta, o Partido Socialista teve maior margem de manobra para a utilização dos recursos do Estado.

Relativamente ao segundo factor, não deve ser desconsiderado o facto de a própria liderança de Guterres ter sido contestada. Em particular, o segundo mandato como primeiro-ministro ficou marcado não apenas pelo agravamento da situação económica, mas também pelo aumento da oposição interna. Tal era o reflexo da insatisfação relativamente aos resultados eleitorais das eleições legislativas de 1999 e à da inércia do governo – que veio a ser criticado pelo Presidente da República, Jorge Sampaio – particularmente face à situação financeira do país (Magone, 2002, p. 1070). As críticas ao governo e à sua liderança por parte de notáveis do partido obrigaram, em última instância, Guterres a convocar um congresso extraordinário em Maio de 2001. Embora tenha confirmado a sua posição como líder, este congresso ficou marcado pela forte oposição interna. A necessidade de rectificação do Orçamento de Estado por duas vezes – circunstância única em todo o período analisado<sup>344</sup> – veio agravar, ainda mais, a posição interna do líder do Partido Socialista. Recorde-se que o primeiro orçamento rectificativo foi viabilizado a 30 de Junho de 2001 e o segundo a 28 de

---

<sup>344</sup> Apenas o Orçamento de Estado para 2009 foi rectificado duas vezes durante o segundo mandato de José Sócrates (2009-2011), período temporal que não foi analisado neste trabalho.



Novembro de 2001<sup>345</sup>. A oposição interna parece ter motivado maiores proporções de nomeações para todos os níveis hierárquicos. Se atentarmos no efeito dos restantes partidos da oposição podemos confirmar que, nesta legislatura, nem mesmo estes conseguiram aplacar a tendência do partido no governo para utilizar a patronagem em todos os níveis hierárquicos<sup>346</sup>.

Neste sentido, embora esta secção tenha permitido confirmar a importância dos partidos da oposição na limitação dos padrões de patronagem, as proporções de nomeações encontradas podem reflectir não apenas a (in)capacidade da monitorização dos partidos da oposição, mas também a utilização dos recursos do Estado para aplacar tendências divergentes dentro dos partidos, evidenciado pelo aumento das proporções de nomeações para todos os níveis hierárquicos, durante a segunda legislatura do governo Socialista de 1999-2002. Recorde-se que esta foi a dimensão mais destacada pelos entrevistados para esclarecer a utilização da patronagem enquanto mecanismo de recompensa partidária, com os entrevistados a assumir que a patronagem permite promover a coesão intrapartidária.

O impacto dos partidos da oposição tem uma relação estreita com a forma de governo. A interligação entre estas variáveis foi sugerida nas entrevistas, com os entrevistados a indicar que os partidos da posição nem sempre conseguem controlar os partidos no governo e, dessa forma, funcionar como um obstáculo à utilização da patronagem, uma vez que a forma do governo pode limitar esta capacidade dos partidos da oposição. Na secção seguinte, analisamos o impacto da forma do governo nos padrões de patronagem identificados.

### ***A forma de governo***

A capacidade de utilizar a patronagem como um mecanismo de controlo de políticas públicas ou como um instrumento de recompensa partidária depende da forma do governo. Os governos minoritários tendem a enfrentar dificuldades acrescidas no controlo de políticas públicas, o que pode gerar maior tendência para o recurso à patronagem, particularmente se esta se revelar um recurso para a obtenção de consensos políticos envolvendo os partidos da

---

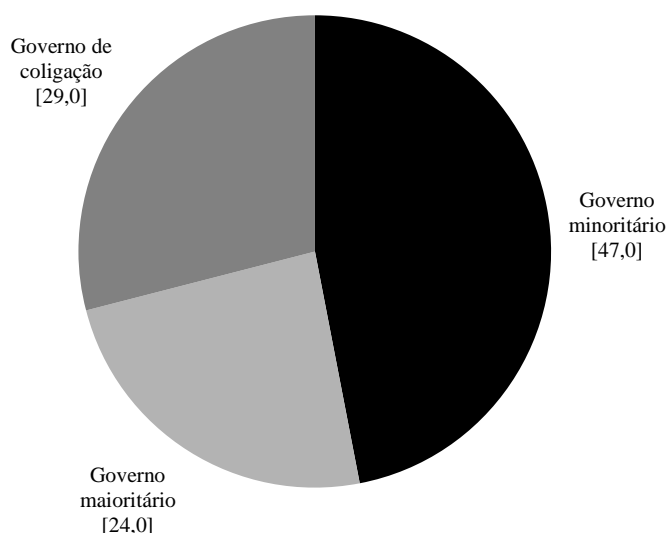
<sup>345</sup> Ver notícia “Só Guterres alterou Orçamento duas vezes”, in *Diário de Notícias* (disponível em [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1425665](http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1425665), consultado a 10 de Outubro de 2011).

<sup>346</sup> Os dados relativos à influência dos restantes partidos da oposição e as proporções de nomeações por nível hierárquico podem ser consultados no Anexo 12.

oposição. Considerámos, ainda, a hipótese dos governos de coligação surgirem associados a proporções de nomeações mais elevadas, dada a necessidade de equilíbrios entre os parceiros de coligação.

Para confirmarmos o efeito da forma do governo, apresentamos, no Gráfico 8.16 as proporções de nomeações distribuídas pelas diferentes formas de governo. Nele é possível confirmarmos que, de acordo com as nossas expectativas teóricas, os governos minoritários ( $H_{5a}$ ) e os governos de coligação ( $H_{5b}$ ) estão associados a proporções de nomeações mais elevadas.

**Gráfico 8.16 – Nomeações por forma de governo (%)**



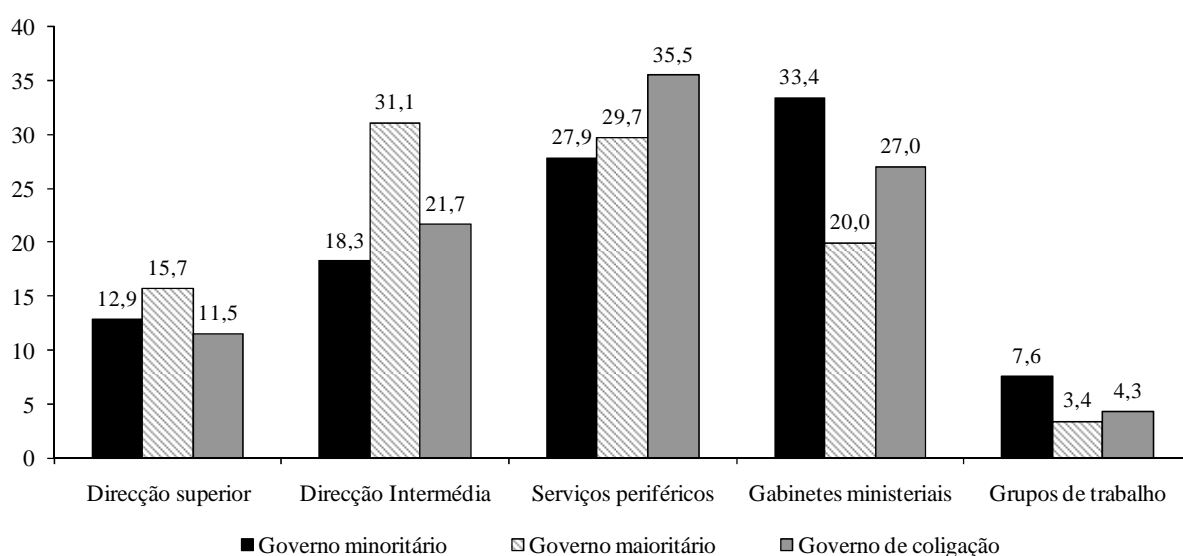
Nota: as percentagens são calculadas em função do número de dias processados e analisados por cada forma de forma de governo. Foram processados 552 dias durante governos minoritários; 292 dias durante governos maioritários e 348 durante governos de coligação.

A distribuição da proporção de nomeações pelas diferentes formas de governo apresenta um quadro diferente daquele sugerido pelas entrevistas. Como destacámos no capítulo anterior, os entrevistados consideram que os governos minoritários são aqueles que geram menores proporções de nomeações. A que se deve a diferença entre as perspectivas dos entrevistados e os padrões identificados?

As elites entrevistadas consideraram que os governos minoritários estão mais sujeitos à pressão dos partidos da oposição, o que restringe a capacidade destes governos utilizarem a

patronagem. Ao desagregarmos as proporções de nomeações por nível hierárquico, verificamos que este efeito pode ser potencialmente mais evidente ao nível das nomeações para cargos de direcção intermédia e superior, que parecem ser compensadas pelas nomeações nos gabinetes ministeriais e nos grupos de trabalho, onde a discricionariedade política formal é maior e onde o poder restritivo dos partidos da oposição é mais reduzido (ver Gráfico 8.17).

**Gráfico 8.17 – Nomeações por nível hierárquico e forma do governo (%)**



Nota: as percentagens são calculadas em função do número de dias processados e analisados por cada forma de forma de governo. Foram processados 552 dias durante governos minoritários; 292 dias durante governos maioritários e 348 durante governos de coligação.

A capacidade de prossecução de compromissos eleitorais tende a ser mais difícil durante os governos minoritários, sobretudo pela dificuldade em assegurar a aprovação de determinadas propostas no parlamento. Os resultados tendem a corroborar esta expectativa, ao apontar para a tendência dos governos minoritários procurarem reforçar o seu papel no processo de políticas públicas através da utilização de mecanismos *ex ante*, como as nomeações. Os governos que enfrentam maiores dificuldades na implementação de políticas públicas – governos minoritários e governos de coligação – utilizam a patronagem para os cargos que têm uma participação maior nas etapas de definição e de legitimação de políticas públicas, nomeadamente, nos gabinetes ministeriais e em grupos de trabalho.

Os dados sugerem que os governos maioritários, pelo contrário, tendem a nomear mais para cargos menos visíveis, nomeadamente cargos de direcção intermédia e cargos nos serviços periféricos. Este padrão é consistente com a expectativa de que, face a menores dificuldades no controlo do processo de políticas públicas, os partidos que apoiam governos maioritários podem distribuir cargos em níveis hierárquicos menos sujeitos ao controlo dos partidos da oposição.

As variáveis que temos analisado separadamente ao longo das últimas quatro secções têm um impacto relativo nas nomeações para diferentes níveis hierárquicos. As secções que se seguem procuram, através de modelos de regressão logística, verificar o peso relativo destas variáveis.

### **Patronagem: o mesmo instrumento, lógicas diferentes: análise multivariada**

Para conhecermos o impacto relativo das variáveis analisadas em secções anteriores nos padrões de nomeações, apresentamos, nas duas subsecções que se seguem, os modelos de regressão logística que suportam a análise multivariada da utilização da patronagem pelos governos partidários em Portugal. Esta secção encontra-se dividida em duas partes. Enquanto a primeira se reporta à construção e estudo dos modelos de análise multivariada para cargos de direcção superior e intermédia ao nível dos serviços centrais e periféricos, a segunda detém-se na investigação específica da patronagem que ocorre ao nível dos gabinetes ministeriais e grupos de trabalho.

### ***Administração pública***

Foram efectuados modelos de regressão logística, uma vez que as variáveis dependentes são dicotómicas, assumindo o valor de 1 nos casos em que a nomeação ocorre para o nível hierárquico especificado; e tomam o valor de 0 nos casos em que o indivíduo não é nomeado para o nível hierárquico considerado. Nesta secção, são consideradas como variáveis dependentes as nomeações para cargos de direcção superior e cargos de direcção intermédia nas instituições centrais; e as nomeações para cargos nos serviços periféricos e

desconcentrados do Estado. Estes modelos agregam as nomeações para a administração directa e indirecta do Estado, uma distinção que será apenas operada adiante.

Relativamente às variáveis independentes, recuperamos, para os modelos que se seguem, as variáveis que utilizámos nos modelos de regressão apresentados na Tabela 8.3, sobre as diferentes estratégias de recrutamento. Assim, as variáveis independentes estão agrupadas em seis conjuntos. O primeiro inclui o número de filiados no partido no governo, para podermos estimar o impacto do enraizamento social dos partidos no governo na utilização da patronagem.

O segundo conjunto inclui três variáveis que permitem controlar o impacto das diferentes formas de governo: uma variável dicotómica para o número de partidos que compõe o governo (monopartidário ou coligação); uma variável que se reporta à percentagem de representação do partido no governo no parlamento<sup>347</sup>, para ponderarmos o controlo maioritário ou minoritário do governo; e uma variável com a duração do governo, medido através do número de dias de cada governo<sup>348</sup>.

O terceiro grupo de variáveis reporta-se ao impacto do ciclo governativo. Este é ponderado através de duas variáveis dicotómicas que permitem estimar se estas nomeações ocorrem mais no início ou no final dos mandatos governativos.

No quarto grupo, incluímos três variáveis. A primeira permite estimar o impacto da importância relativa atribuída a determinadas áreas sectoriais nos padrões de patronagem identificados. Esta variável reporta-se à saliência dessas áreas sectoriais no programa eleitoral do partido no governo. A segunda variável procura estimar o impacto da diferença programática entre governos nas nomeações para diferentes níveis hierárquicos. Esta variável foi construída através do cálculo da diferença entre a saliência programática de cada área sectorial entre governos sucessivos. Se, de acordo com Meyer-Sahling (2006), a patronagem estiver positivamente associada às diferenças programáticas entre governos, esse efeito deve ser mais saliente nos casos em que a alternância partidária é completa. A terceira variável

---

<sup>347</sup> Informação disponível no sítio da Comissão Nacional de Eleições (<http://www.cne.pt/>).

<sup>348</sup> Os dados são de Lisi (2009), até 2005. Cálculos próprios relativos ao mandato do governo Socialista de 2005 até 2009.

permite estimar o impacto relativo da alternância governativa. Para isso, incluímos no modelo uma variável dicotómica que toma o valor de 1 quando se verifica alternância partidária completa no governo.

Em quinto lugar, procuramos estimar o impacto da oposição crítica no recurso à patronagem nos diferentes níveis hierárquicos. Para esse efeito, incluímos duas variáveis: a primeira permite considerar o impacto do principal partido da oposição, enquanto a segunda pondera o impacto dos restantes partidos da oposição. Estas variáveis ponderam o número médio de perguntas e requerimentos dos partidos da oposição (em cada sessão legislativa) por deputado. De acordo com Grzymala-Busse (2003, 2006), a existência de partidos da oposição mais críticos tende a limitar o recurso à patronagem dos partidos no governo. Esperamos, por isso, encontrar coeficientes com sinais negativos, embora o impacto do principal partido da oposição deva ser maior, dada a sua maior capacidade de gerar alternância partidária no governo.

Finalmente, o último grupo de variáveis reporta-se às estruturas de oportunidades, as quais podem afectar as proporções de nomeações. Este grupo inclui variáveis relativas à administração pública – directa e indirecta - e ao desempenho económico do país. Relativamente ao primeiro, incluímos uma variável relativa à dimensão da administração pública, medida através da taxa de crescimento do número de efectivos ao nível da administração central. O crescimento da administração indirecta foi ponderado através do número de institutos públicos e o desempenho económico do país foi medido através da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, uma vez que é expectável que a riqueza do país tenha, também, impactos ao nível do alargamento das oportunidades de patronagem.

Os resultados dos modelos de regressão logística são apresentados na Tabela 8.7. O primeiro modelo reporta-se às nomeações para cargos de direcção superior, enquanto o segundo procura estimar o impacto das várias variáveis independentes nas nomeações para cargos de direcção intermédia. O terceiro modelo permite estimar o impacto das variáveis independentes nas nomeações para os serviços periféricos do Estado. À semelhança dos

modelos de regressão logística apresentados anteriormente, estes modelos de regressão foram testados para verificar a inexistência de violações nas regras dos modelos de regressão<sup>349</sup>.

**Tabela 8.7 – Determinantes da patronagem, por nível hierárquico (coeficientes de regressão logística)**

<i>Variáveis independentes</i>	<b>Direcção Superior</b>	<b>Direcção Intermédia</b>	<b>Serviços periféricos</b>
<b>Organização partidária</b>			
<i>Filiação Partidária.....</i>	,006*** (10,547)	,004** (6,402)	-,010*** (24,821)
<b>Natureza do Governo</b>			
<i>Tipo de governo (0: monopartidário; 1: coligação).....</i>	1,068** (4,419)	n.s.	n.s.
<i>Representação parlamentar (%).....</i>	n.s.	n.s.	n.s.
<i>Duração do governo (nº de dias) .....</i>	n.s.	,003*** (16,968)	,003*** (23,152)
<b>Ciclo governativo</b>			
<i>Início do mandato .....</i>	,311*** (8,783)	-,695*** (61,760)	-,365** (24,916)
<i>Final do mandato .....</i>	-,173** (4,192)	,362*** (24,896)	,436*** (43,778)
<b>Saliência programática</b>			
<i>Saliência programática .....</i>	,020*** (12,858)	n.s.	-,053*** (167,603)
<i>Diferença saliência programática .....</i>	n.s.	n.s.	,155*** (323,235)
<i>Alternância (0:inexistente; 1 alternância completa) .....</i>	n.s.	1,398*** (10,902)	2,159*** (31,308)
<b>Oposição</b>			
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado do principal partido da oposição) .....</i>	-,034*** (9,748)	-,030*** (11,001)	-,024*** (10,612)
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado dos restantes partidos da oposição) .....</i>	-,026*** (38,108)	-,019*** (33,072)	-,043*** (219,438)
<b>Estruturas de oportunidades</b>			
<i>Taxa de crescimento da administração pública (%).....</i>	-,113*** (95,233)	-,100*** (93,707)	-,259*** (49,307)
<i>Nº Institutos Públicos .....</i>	n.s.	n.s.	n.s.
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995) .....</i>	n.s.	-,019*** (33,072)	-,151*** (302,904)
<i>Ponderação</i>	-,361*** (29,106)	n.s.	-,569*** (131,806)
<i>Nagelkerke R<sup>2</sup></i>	,078	,159	,139
<i>N</i>	1402	2278	2939

Notas: Níveis de significância: \*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ ; Estatísticas de Wald entre parênteses. n.s. coeficientes não significativos.

<sup>349</sup> Para verificar a inexistência de multicolinearidade verificámos os erros-padrão dos coeficientes de regressão. Tal como destacámos na nota-de-rodapé 326, em nenhum caso esse valor foi superior a 2.0.

Os modelos de regressão apontam para a coexistência de mecanismos de recompensa e de controlo de políticas públicas ao nível das estruturas de direcção superior e intermédia, embora a importância relativa de cada um destas motivações da patronagem possa divergir entre estes dois níveis hierárquicos. Pelo contrário, a patronagem de serviço emerge claramente ao nível das nomeações para cargos nos serviços periféricos. Uma análise dos preditores específicos das nomeações para cada nível hierárquico permite confirmar estas conclusões.

As nomeações para cargos de direcção superior apontam sobretudo para mecanismos de controlo de políticas públicas, tal como se pode confirmar através dos coeficientes relativos ao ciclo governativo e à saliência programática. Estas nomeações ocorrem sobretudo no início do mandato governativo e são nomeações que ocorrem nas áreas sectoriais mais salientes nos programas eleitorais dos partidos no governo. A variável relativa à saliência programática tem um impacto positivo apenas neste modelo, emergindo como a terceira variável mais importante, tal como pode ser confirmado pela estatística de *Wald*. Estes dois preditores sugerem a importância das preocupações programáticas, num claro contraste com o que se verifica nos restantes modelos.

As variáveis relativas à natureza do governo apontam, também, para a existência de preocupações ao nível do controlo de políticas públicas. Os governos de coligação são um preditor significativo das nomeações para cargos de direcção superior. De acordo com Blondel (2000, p. 23) os governos de coligação tendem a gerar maior pressão para o recurso à patronagem, impulsionada pela necessidade dos parceiros de coligação de assegurar alguma influência nos processos de políticas públicas. A investigação teórica e empírica sobre governos de coligação tem salientado os esforços dos parceiros de coligação para salvaguardarem as suas áreas políticas preferenciais durante o processo de formação do governo (Timmermans & Moury, 2006). Se as divergências entre os parceiros de coligação aumentam, tende a ampliar-se o receio dos partidos relativamente à possibilidade de existência de *agency losses* (Huber, 2000, p. 403). Nesse caso, os parceiros de coligação podem utilizar mais mecanismos de controlo, desde acordos de coligação específicos, até à nomeação de indivíduos que possam controlar as actividades nos departamentos tutelados pelos parceiros de



coligação (Thies, 2001). Este equilíbrio parece tornar-se mais evidente ao nível das nomeações para os cargos de direcção superior e, como veremos adiante, para os serviços periféricos, tal como indicado pelo sinal positivo dos coeficientes nestes casos.

A possibilidade de desagregar diferentes níveis hierárquicos e de testar o impacto relativo de diferentes variáveis nestas nomeações permite-nos re-equacionar a literatura que tem sugerido que a patronagem enquanto instrumento de governação está associada à menor discricionariedade política formal dos governos partidários. Este é o argumento desenvolvido por Flinders & Matthews (2010, p. 644). Os autores pretendem ilustrar a reconceptualização da patronagem argumentando que a patronagem como um instrumento de governação está associada a uma redução da discricionariedade política formal dos ministros, com a selecção a ocorrer de forma transparente e através de processos de recrutamento baseados na avaliação do mérito dos candidatos, através de procedimento concursal ou da avaliação por entidades independentes. Tal como pudemos salientar no quinto capítulo, a margem de discricionariedade política formal dos ministros sempre foi mais ampla ao nível dos cargos de direcção superior do que ao nível dos cargos de direcção intermédia. Contrariamente à expectativa de Flinders & Matthews (2010, p. 644), esta amplitude na discricionariedade formal não surge associada a mecanismos de recompensa partidária. Com efeito, este é o único nível hierárquico a apontar, de forma consistente, para preocupações de controlo de políticas públicas. A importância estratégica dos cargos de direcção superior é, também, visível quando observamos os resultados relativos à diferença na saliência programática e à alternância de partido no governo. As nomeações para este nível hierárquico ocorrem independentemente destas diferenças.

Embora os principais preditores das nomeações para cargos de direcção superior apontem para a importância destas para o controlo de políticas públicas, existem, também preocupações de recompensa partidária, tal como indicado pelo coeficiente relativo à filiação partidária. Estas preocupações são, contudo, muito limitadas, como se pode confirmar pelo valor do coeficiente  $\beta$ , que apresenta um impacto marginal nestas nomeações.

Ainda assim, a saliência relativa da patronagem de serviço ao nível das nomeações para cargos de direcção superior impele os partidos da oposição a procurar limitar a utilização da

patronagem nestes níveis hierárquicos. As duas variáveis relativas ao impacto da oposição confirma a nossa expectativa inicial, com a acção fiscalizadora dos partidos da oposição a emergir com um impacto negativo nas nomeações para cargos de direcção superior e com o principal partido da oposição a ter um poder restritivo maior do que os restantes partidos da oposição, tal como se pode confirmar pelo valor do coeficiente  $\beta$ .

Ao contrário dos cargos de direcção superior, as nomeações para as estruturas intermédias e para os serviços periféricos são sobretudo explicadas por variáveis que apontam para a saliência dos mecanismos de recompensa. Estas nomeações tendem a ocorrer significativamente mais no final do mandato, sugerindo tratar-se de um potencial efeito de recompensa. Tal é particularmente notório se considerarmos que as preocupações programáticas dos partidos no governo são substancialmente menores nesta etapa do ciclo governativo, tal como destaca Blondel (1995, p. 28).

Apesar de se tratar de um mecanismo de recompensa, é possível notarmos a existência de uma externalidade de controlo nestas nomeações. Embora tendencialmente associadas a esquemas remuneratórios mais baixos, estas nomeações podem constituir-se importantes “investimentos políticos para os partidos” (Laver & Schofield, 1990, p. 166). Com efeito, as nomeações para as estruturas intermédias permitem não apenas recompensar indivíduos pelos serviços prestados ao partido enquanto incumbente, mas também permitem ao partido no governo a possibilidade de deixar indivíduos na estrutura administrativa do Estado. Este é um inegável investimento político para os casos em que se pode verificar uma alternância partidária no governo, uma vez que permite aos partidos que deixam o governo a possibilidade de manter aliados políticos informados acerca da vida interna do governo, tal como outros estudos têm teoricamente destacado (Müller, 2006, p. 191; Derlien 1988, p. 60; Poguntke, 1995, p. 197) salienta.

Porque é que este efeito é mais saliente nas estruturas intermédias do que nos níveis hierárquicos superiores? Há dois argumentos que potencialmente explicam os resultados obtidos. Em primeiro lugar, os partidos no governo reconhecem que, em caso de alternância, a

probabilidade de o novo executivo manter as estruturas de direcção superior é reduzida<sup>350</sup>, o que enfraqueceria o investimento político de realizar estas nomeações no final do mandato. O segundo argumento está relacionado com a utilização de estratégias de recrutamento interno. As nomeações no período final do mandato permitem que os partidos que saem do governo mantenham indivíduos nos “bastidores” da estrutura administrativa do Estado para que, quando o partido regresse ao governo, tenha potenciais candidatos para posições na cúpula administrativa. Desta forma, os partidos no governo asseguram a possibilidade de manter alguma influência no processo de políticas públicas, mas também salvaguardam a possibilidade de regresso ao governo. E, nesse caso, os indivíduos deixados na administração pública são promovidos tendo, entretanto, adquirido maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina administrativa, permitindo ao partido que regressa ao governo assegurar alguma continuidade na gestão do braço operacional do governo. As nomeações para cargos na estrutura intermédia permitem, assim, a conjugação das lógicas de recompensa, ao mesmo tempo que se configuram numa estratégia potencialmente segura de garantir responsividade e capacidade de resposta da administração pública, que são elementos cruciais para os governos partidários. Apesar desta potencial externalidade de controlo das nomeações para as estruturas intermédias – também visível nas nomeações para os serviços periféricos – importa frisar que as motivações de serviço são mais salientes nestes cargos, algo que se torna mais evidente quando consideramos o impacto da filiação partidária e da saliência programática.

A filiação partidária emerge como um preditor significativo das nomeações para cargos de direcção intermédia, embora surja, tal como nos cargos de direcção superior, com um coeficiente  $\beta$  muito baixo. Emerge, assim, como um preditor com um impacto residual tanto ao nível dos cargos de direcção superior como intermédia.

As nomeações para cargos nos serviços periféricos apontam, igualmente, para o predomínio das preocupações de recompensa partidária. Tal é particularmente saliente através da análise da variável relativa à saliência programática dos partidos no governo. Enquanto este não é um preditor significativo das nomeações para as estruturas intermédias, o seu coeficiente

---

<sup>350</sup> Vale a pena recordar que apenas a legislação aprovada em 2005 estipula a substituição automática das estruturas de direcção superior, mantendo, contudo, as estruturas intermédias (ver Capítulo 5).

no modelo relativo às nomeações para cargos nos serviços periféricos é negativo. Este resultado é congruente com aquele apontado em relação à filiação partidária. O efeito de captação de apoio ocorre não apenas para cargos menos visíveis, mas também para as áreas sectoriais menos relevantes para os partidos no governo.

Contrariamente aos restantes modelos, a filiação partidária emerge como um preditor significativo e com um impacto negativo nas nomeações para os serviços periféricos. Vale a pena destacar que, para alguns autores existe uma relação negativa entre o enraizamento social e a patronagem. Por exemplo, para van Biezen & Kopecký (2007, p. 241), “[p]atronage might compensate for decaying and underdeveloped organizational networks and the lack of a party presence on the ground”. Embora este possa ser um argumento intuitivamente convincente, ele não é extensível a todos os níveis hierárquicos. A possibilidade de utilização das estruturas e dos recursos do Estado desde o início do período democrático torna os partidos menos dependentes de uma ampla mobilização de eleitorado. Apesar da erosão da ligação entre o eleitorado e o partido, esta relação continua a ser central para o objectivo de acesso ao governo e a patronagem continua a ser uma estratégia útil nesse processo, particularmente ao nível dos serviços periféricos.

A duração dos mandatos governativos emerge, também, como um preditor significativo das nomeações para cargos de direcção intermédia e para serviços periféricos, ainda que o valor do coeficiente seja o mais baixo dos dois modelos. Desta forma, os resultados relativos à duração do governo confirmam a expectativa de Ware (1996, p. 350) de que a duração do governo é uma variável incontornável na análise do recurso à patronagem, com a maior duração a gerar maiores volumes de nomeações. O efeito de recompensa associado à duração dos mandatos governativos é observável apenas nos níveis hierárquicos menos visíveis, reforçando a perspectiva de uma distinção entre a patronagem de serviço e de poder entre diferentes níveis hierárquicos.

Ao contrário do que verificámos em relação aos cargos de direcção superior, as nomeações para as estruturas intermédias e para os serviços periféricos são positivamente explicadas pela alternância partidária no governo. Tal sugere que apenas a renovação da cúpula da estrutura administrativa pode ocorrer independentemente de a alternância ser

completa. As nomeações para os serviços periféricos são, ainda, positivamente explicadas pela diferença programática relativamente ao partido no governo anterior, tal como confirmado pelo coeficiente positivo e significativo. Estes resultados apontam para a utilização da patronagem como paliativo a ocorrer tendencialmente ao nível dos serviços periféricos. Segundo Blondel (2002, p. 255) os partidos com forte apelo programático podem necessitar de utilizar a patronagem (de serviço) quando não conseguem implementar políticas públicas, o que acontece, de forma mais acentuada em períodos de menor crescimento económico, o que é congruente com o sinal negativo do coeficiente relativo ao crescimento económico. Esta incapacidade de implementação de políticas públicas gera menor apoio ao governo, o que pode impelir os partidos no governo a utilizar a patronagem como um paliativo<sup>351</sup>.

Os coeficientes relativos ao impacto do principal partido da oposição tendem a reforçar a percepção que delineamos anteriormente relativamente à existência de um efeito “balão”. Apesar de o coeficiente não ser muito elevado em nenhum dos modelos, é possível verificar-se que o potencial de redução das nomeações para cargos de direcção intermédia do principal partido da oposição é menor do que no caso dos cargos de direcção superior e não atinge significância estatística no caso das nomeações nos serviços periféricos. Neste sentido, parece existir uma tendência para uma gradual perda de influência dos partidos da oposição na limitação da utilização da patronagem nos diferentes níveis considerados. Os resultados são consistentes com a expectativa de que a acção fiscalizadora dos partidos da oposição tende a pressionar os partidos no governo nas estruturas de direcção superior, forçando os partidos a utilizar a patronagem para níveis menos visíveis e menos sujeitos ao escrutínio dos partidos da oposição, particularmente ao nível das estruturas periféricas.

Consideremos, finalmente, os resultados relativos às estruturas de oportunidades. A taxa de crescimento da administração pública apresenta um coeficiente negativo em todos os

---

<sup>351</sup> Blondel (2002) exemplifica a utilização da patronagem como um paliativo com os casos dos governos Socialistas espanhol e francês de 1982 e 1981, respectivamente. Quanto eleito em 1982, o PSOE apresentou um programa eleitoral marcadamente reformista, um pendor que rapidamente se desvaneceu. Tal como argumenta o autor, a manutenção do partido no governo até 1996 ficou a dever-se à utilização da patronagem. Da mesma forma, o primeiro governo socialista da Quinta República francesa apresentou um programa que continha várias reformas socialistas, num clima de crise económica. O compromisso da integração europeia, forçou o partido a abandonar as suas intenções programáticas tendo a patronagem assumido um papel fundamental na manutenção do partido no governo (Blondel, 2002, pp.248-249).

modelos. Com efeito, tal sugere que o volume de nomeações para cargos nos diferentes níveis hierárquicos não acompanhou o crescimento do número de efectivos da administração pública, pelo menos desde 1995. Este resultado pode ser influenciado pelo processo de integração na União Europeia. Os esforços para a redução do défice orçamental, quer para integrar a primeira fase de adesão à moeda única, quer para assegurar o cumprimento do défice governamental abaixo do valor de referência de três por cento do PIB, tal como imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, pode ter implicado uma redução ao nível das nomeações para a estrutura superior, onde o controlo sobre o recrutamento é maior e onde os salários são mais elevados, com maior impacto para as estratégias de redução do défice<sup>352</sup>.

Por fim, os coeficientes de regressão relativos ao desempenho económico do país acentuam a ideia da existência de diferentes motivações consoante o nível hierárquico. Enquanto ao nível dos cargos de direcção superior esta variável não atinge significância estatística, o coeficiente de regressão tem um impacto negativo do crescimento económico nos volumes de nomeação para os cargos de direcção intermédia e, sobretudo ao nível dos serviços periféricos, uma vez que o valor do coeficiente é substancialmente mais elevado neste caso. Assim, em consonância com o coeficiente identificado relativamente ao enraizamento social dos partidos no governo, as nomeações para as estruturas intermédias e, sobretudo para os serviços periféricos, podem ser um instrumento de provisão de empregos durante os períodos de desaceleração económica, tal como outros estudos salientaram (Keefer & Vlaicu, 2008; Remmer, 2007). Tal como Keefer & Vlaicu (2008) destacam a incapacidade de cumprir promessas eleitorais durante períodos de menor crescimento económico e, portanto, com

---

<sup>352</sup> A análise deste resultado é consistente com as estratégias adoptadas pelo governo Português, no âmbito do Programa de ajustamento económico e financeiro, durante o período de 2011-2014. Duas reformas podem exemplificar o esforço de redução da cúpula dirigente. Por exemplo, a extinção dos Governos Cívicos (Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro) implicou a eliminação do cargo de governador civil e de todo o pessoal da alta administração associado ao seu gabinete. Mas o pessoal administrativo foi integrado em outros serviços, nomeadamente como pessoal não policial das forças de segurança (ver notícia “Pessoal dos governos civis deslocado para as forças de segurança”, in *Diário Económico*, de 08 de Setembro de 2011 [disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/pessoal-dos-governos-civis-deslocado-para-as-forcas-de-seguranca\\_126185.html](http://economico.sapo.pt/noticias/pessoal-dos-governos-civis-deslocado-para-as-forcas-de-seguranca_126185.html), consultado a 10 de Junho de 2012]). O mesmo esforço de redução das estruturas da cúpula administrativa foi visível no Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de Janeiro, que aprova alterações à Lei-quadro dos Institutos Públicos. No preâmbulo deste Decreto-lei pode ler-se que o esforço de “consolidação orçamental e de redução da despesa pública” passa pela introdução de limites “à composição dos conselhos directivos dos institutos públicos de regime comum, que passam a ter um presidente e até dois vogais, podendo ter ainda um vice-presidente” e pela alteração “da remuneração dos titulares desses órgãos, que passam a ser remunerados de acordo com os montantes fixados para os cargos de direcção superior da administração directa do Estado”.

menores receitas para o funcionamento das estruturas do Estado e para a provisão de serviços impele os partidos no governo a utilizar a patronagem como mecanismo de compensação. Assim, utilizam os recursos do Estado a que têm acesso – particularmente aqueles onde a sua discricionariedade política formal é mais ampla e menos sujeita ao escrutínio dos partidos da oposição.

Assim, é nos níveis hierárquicos menos visíveis que o potencial de “compensação” atribuído por Blondel (2002, p. 22) à patronagem se torna mais saliente. A percepção de que a patronagem de serviço e as motivações de recompensa são mais salientes nos níveis hierárquicos menos visíveis é reforçada quando analisamos os preditores das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia, na administração directa (ADE) e indirecta do Estado (AIE). Os coeficientes de regressão são apresentados na Tabela 8.8. A inclusão destes modelos permite-nos analisar a importância relativa da patronagem de poder e de serviço não apenas ao nível da profundidade das nomeações – tal como nos modelos que acabámos de analisar –, mas também ao nível da extensão das instituições que compõem a estrutura orgânica da administração pública portuguesa.

**Tabela 8.8 – Determinantes da patronagem, por nível hierárquico e administração directa ou indirecta  
(coeficientes de regressão logística)**

<i>Variáveis independentes</i>	<b>Direcção Superior</b>		<b>Direcção Intermédia</b>	
	<b>ADE</b>	<b>AIE</b>	<b>ADE</b>	<b>AIE</b>
<b>Organização partidária</b>				
<i>Filiação Partidária</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	,007*** (7,815)
<b>Natureza do Governo</b>				
<i>Tipo de governo (0: monopartidário; 1: coligação)</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Representação parlamentar (%)</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Duração do governo (nº de dias)</i> .....	,002** (4,383)	<i>n.s.</i>	,003*** (18,151)	<i>n.s.</i>
<b>Ciclo governativo</b>				
<i>Início do mandato</i> .....	-,350*** (7,122)	<i>n.s.</i>	-,923*** (109,149)	-,257** (5,174)
<i>Final do mandato</i> .....	,423*** (16,606)	,318*** (3,165)	,283*** (14,512)	,465*** (19,438)
<b>Saliência programática</b>				
<i>Saliência programática</i> .....	<i>n.s.</i>	,046*** (32,771)	-,013** (6,430)	-,034*** (17,964)
<i>Diferença saliência programática</i> .....	,078*** (26,944)	-,141*** (73,566)	<i>n.s.</i>	,193*** (142,042)
<i>Alternância (0:inexistente; 1 alternância completa)</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	-2,160*** (16,388)	<i>n.s.</i>
<b>Oposição</b>				
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado do principal partido da oposição)</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	-,045*** (28,290)	<i>n.s.</i>
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado dos restantes partidos da oposição)</i> .....	-,032*** (38,164)	,025*** (18,363)	-,025*** (54,813)	-,019*** (15,630)
<b>Estruturas de oportunidades</b>				
<i>Taxa de crescimento da administração pública (%)</i>	-,100*** (47,481)	<i>n.s.</i>	-,137*** (170,443)	-,040*** (10,374)
<i>Nº Institutos Públicos</i> .....	<i>n.s.</i>	,429*** (29,250)	<i>n.s.</i>	-,258*** (25,443)
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995)</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	-,157*** (12,858)	<i>n.s.</i>
<i>Ponderação</i>	-,377*** (19,754)	,295*** (13,538)	-,118** (4,162)	-,261*** (12,527)
<i>Nagelkerke R<sup>2</sup></i>	,092	,103	,205	,145
<i>N</i>	926	1094	2477	2122

Notas:

1. Níveis de significância: \*\*\*  $p < 0,001$ ; \*\*  $p < 0,05$
2. Estatísticas de *Wald* entre parênteses.
3. *n.s.* coeficientes não significativos.



Os coeficientes relativos aos modelos dos cargos de direcção superior apontam para a saliência dos mecanismos de recompensa na administração directa do Estado, enquanto as motivações de controlo de políticas públicas podem ser identificadas na administração indirecta. Na administração directa, as variáveis relativas ao ciclo governativo apontam para motivações de recompensa partidária, com as nomeações a ocorrer mais no final dos mandatos governativos. Além disso, a saliência programática não é um preditor significativo destas nomeações, embora se registe a tendência para que estas nomeações ocorram quando se registam maiores diferenças programáticas em relação ao governo anterior. O efeito da duração do governo é, também, notório apenas na administração directa do Estado.

Ao contrário da administração directa do Estado, as nomeações na administração indirecta são significativamente explicadas pela saliência programática, que emerge como a segunda variável mais importante deste modelo, tal como se pode confirmar pela estatística de *Wald*. Em paralelo, o crescimento da administração indirecta do Estado é um preditor significativo destas nomeações. Assim, os resultados tendem a corroborar a expectativa teórica relativamente à importância da patronagem enquanto mecanismo de controlo. Tal como destacámos no segundo capítulo, um dos principais desafios que se colocam aos governos partidários é o alargamento do sector público, uma vez que tende a gerar maiores dificuldades no controlo do processo de políticas públicas. Com efeito, as reformas do sector público, cujo objectivo é a separação entre a implementação e a formulação de políticas, atribuíram maior latitude aos gestores dos institutos públicos. Mas, contrariamente à expectativa de Mair (2008), estas reformas não implicam necessariamente um enfraquecimento da capacidade de direcção dos governos partidários. No contexto do aprofundamento das redes de delegação e da “política de despolitização” (Burnham, 2001; Page & Jenkins, 2005; van Thiel & Yesilkagit, 2011; van Thiel, 2001), a patronagem de poder nos cargos de direcção superior permite aos partidos políticos superarem a complexidade e a fragmentação que tendem a caracterizar o “circuito decisório”, como Mozzicafreddo (2001, p. 13) destaca. Este resultado é, ainda, congruente com a expectativa de que a administração indirecta do Estado permite aos governos partidários agilizar o processo de políticas públicas, através das nomeações para instituições que tendem a funcionar de uma forma mais eficiente e mais eficaz do que a administração pública tradicional (Mozzicafreddo, 2001; Peters & Wright, 1996).

Notem-se, ainda, os coeficientes relativos ao grau de fiscalização dos partidos da oposição. Quando desagregamos as nomeações por estrutura da administração pública, notamos como a variável relativa ao impacto do principal partido da oposição deixa de ser um preditor significativo. Os coeficientes relativos aos restantes partidos da oposição sugerem que embora estes consigam limitar as nomeações ao nível da administração directa, têm um impacto positivo ao nível da administração indirecta. Este coeficiente reforça a percepção de que estas instituições permitem aos governos partidários escapar ao controlo parlamentar (Moreira, 2001, p. 17). Com efeito, quando os restantes partidos da oposição se tornam mais críticos da actuação do governo, as nomeações ocorrem mais para a administração indirecta.

Os dois modelos de regressão relativos às nomeações para cargos de direcção intermédia reforçam a maior saliência da patronagem de serviço nestes cargos, embora esta possa ser mais proeminente na administração indirecta, tal como se pode confirmar pelo sinal positivo do coeficiente relativo à filiação partidária. Em ambos os modelos, os coeficientes relativos aos ciclos governativos apontam para a utilização da patronagem no final dos mandatos governativos, corroborando os resultados do modelo anterior. Adicionalmente, quando desagregamos as nomeações para a estrutura intermédia entre a administração directa e indirecta, notamos como estas nomeações ocorrem nas áreas sectoriais menos salientes nos programas eleitorais dos partidos no governo.

Atentemos, ainda no impacto dos partidos da oposição. É apenas no modelo relativo às nomeações para a administração directa que o principal partido da oposição consegue impedir a utilização de mecanismos de recompensa partidária, deixando de ser um preditor significativo das nomeações para a administração indirecta. Os restantes partidos conseguem limitar a colonização partidária das estruturas intermédias, embora o seu impacto na administração indirecta seja substancialmente mais reduzido, uma vez que surge com o coeficiente mais baixo dos quatro modelos apresentados.

Finalmente, as variáveis relativas às estruturas de oportunidades confirmam a saliência da patronagem de serviço nas nomeações para as estruturas intermédias e, particularmente, na administração indirecta. A variável relativa ao crescimento da administração indirecta do Estado tem um impacto negativo nas nomeações para cargos de direcção intermédia nestas

estruturas, sugerindo que as nomeações em profundidade ocorrem sobretudo face à *ausência* de uma ampla estrutura de oportunidades. Desta forma, confrontados com menores oportunidades para colonizar uma ampla extensão de instituições, os partidos no governo investem os seus esforços na penetração partidária nos níveis hierárquicos menos visíveis perante o eleitorado, meios de comunicação social e o principal partido da oposição.

Os resultados dos modelos de regressão apresentados nesta secção apontam, de uma forma geral, para a confluência da patronagem de serviço e de poder na cúpula da máquina administrativa do Estado português. É possível diferenciar as duas formas de patronagem, de acordo com a extensão e da profundidade da patronagem, tal como apresentado na Tabela 8.9.

Tabela 8.9 – Patronagem de serviço e de poder, extensão e profundidade			
Extensão	Profundidade		
		<i>Direcção Superior</i>	<i>Direcção Intermédia</i>
		Controlo de políticas públicas/ recompensa	Recompensa partidária
	<i>Administração directa</i>		
	<i>Administração indirecta</i>	Controlo de políticas públicas	Recompensa partidária

A patronagem de poder pode ser identificada através da variável relativa à saliência programática, sobretudo nos níveis hierárquicos superiores, sugerindo a existência de preocupações essencialmente de controlo de políticas públicas ao nível das estruturas de direcção superior, particularmente se atentarmos nas nomeações para a administração indirecta do Estado. A importância da patronagem de poder nos cargos de direcção superior é, igualmente sugerida pelo efeito dos ciclos governativos.

Por outro lado, as nomeações para cargos na estrutura intermédia são mais permeáveis à patronagem de serviço particularmente no final do mandato. Estas motivações de recompensa são, também, potencialmente confirmadas pelo maior recurso às nomeações em profundidade, em contextos com menores estruturas de oportunidades. Adicionalmente, as nomeações para as estruturas intermédias tanto na administração directa como na indirecta ocorrem para as áreas programáticas menos salientes nos programas eleitorais dos partidos no governo, sugerindo que estas nomeações tendem a não derivar de motivações de controlo de políticas

públicas. Em paralelo, os resultados destes modelos tendem a confirmar a perspectiva dos entrevistados que sugeriam que a ocorrer mecanismos de recompensa, estes centrar-se-iam nas posições mais baixas e (potencialmente) fora do alcance do controlo dos cidadãos e dos partidos da oposição. Os governos partidários asseguram assim, que o mesmo mecanismo – a patronagem – possa funcionar como um instrumento de recompensa, sem negligenciar a sua dimensão de controlo.

### ***Politização estrutural***

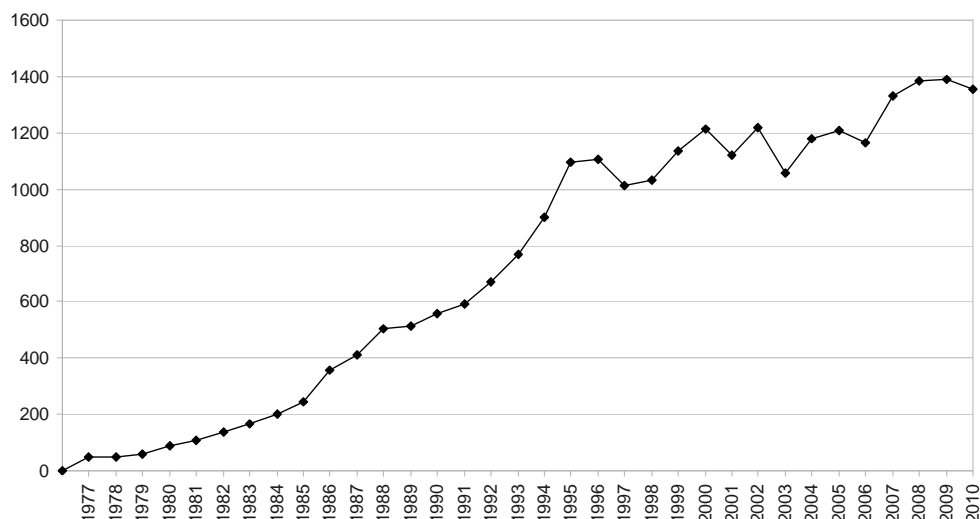
*However, this is an urgent problem and we therefore propose setting up a Royal Commission'. Translation: This problem is a bloody nuisance, but we hope that by the time a Royal Commission reports, four years from now, everyone will have forgotten about it or we can find someone else to blame. (Lynn & Jay, 2008, The Complete Yes Minister, p. 106)*

Nas secções anteriores, fomos destacando as nomeações para cargos em gabinetes ministeriais e grupos de trabalho, comparando as proporções de nomeações para estas estruturas com os restantes cargos da cúpula da estrutura administrativa do Estado. Estas nomeações surgem, na literatura existente, associadas a funções diferentes das identificadas na restante cúpula dirigente.

Tal como tivemos a oportunidade de destacar no segundo capítulo, a politização estrutural surge relacionada com mecanismos de legitimação de políticas públicas (Brans, Pelgrims & Hoet, 2006; Peters, 1996; James, 2007), convertendo-se num importante instrumento que permite contornar a administração pública, quando esta não é suficientemente responsiva face às prioridades dos partidos no governo (Sausman & Locke, 2004; Campbell & Halligan, 1992; Egeberg, 1999). Outros estudos de caso têm salientado um padrão de crescente dependência dos governos neste braço operacional (Sausman & Locke, 2004; Dierickx, 2004; Jensen, 2001).

No contexto português, não existem estudos sistemáticos sobre estas nomeações<sup>353</sup>, apesar da crescente relevância desta rubrica no Orçamento de Estado, tal como é possível confirmar através do Gráfico 8.18.

**Gráfico 8.18 – Aquisição de bens e serviços, milhões de euros**



Fonte: Pordata, *Despesas do Estado: execução orçamental por classificação económica*

O trabalho de Portas & Valente (1990) aponta para a utilização destes grupos de trabalho não para colaborar na preparação de uma política sectorial, mas antes para proceder à sua avaliação e obtenção de *feedback* após a sua implementação. Contudo, este trabalho é limitado

<sup>353</sup> O Tribunal de Contas fez duas auditorias sobre as despesas em serviços de consultadoria adquiridos a entidades externas pelo sector administrativo do Estado e sobre as despesas de consultoria do sector empresarial do Estado. A primeira auditoria cobre o período de 1 de Janeiro de 2004 a 31 de Dezembro de 2006 e a segunda de 2007 até Outubro de 2008. Adicionalmente, o trabalho de Marques et al. (1996) faz uma análise em profundidade à administração consultiva em Portugal, analisando os conselhos e comissões permanentes que funcionam junto dos órgãos de soberania e da administração pública, que não têm autonomia administrativa e financeira. Constituem exemplos destas organizações a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego; ou o conselho consultivo de varias organizações, como o Instituto Nacional de Habitação; ou do Instituto de Camões. Estes conselhos tendem a permitir a participação, na sua composição, de associações profissionais, associações patronais, estruturas sindicais, representantes do Estado ou dos ministérios responsáveis e, dependendo dos estatutos de cada Conselho ou Comissão, podem incluir organizações representativas dos cidadãos (consumidores, utentes dos serviços de saúde, por exemplo). O enfoque deste trabalho é, assim, diferente do que pretendemos analisar nesta tese, uma vez que não consideramos como “politização estrutural” as nomeações para qualquer órgão permanente da máquina do Estado. Pelo contrário, consideramos apenas as nomeações para o exercício de funções em grupos de trabalho e estruturas de missão de curta duração ou para a colaboração com os gabinetes ministeriais.

à análise das perspectivas de ministros que exerceram funções durante os primeiros oito governos constitucionais, um período caracterizado por uma forte instabilidade política, com oito governos em sete anos. O contexto político que enquadra a pesquisa de Portas & Valente (1990) ajuda a compreender os seus resultados, na medida em que os ministros entrevistados reconhecem a necessidade destas estruturas sobretudo para avaliar as medidas e políticas implementadas pelo executivo anterior.

Mais recentemente, Lobo (2000, 2005a) demonstra que os ministros tendem a preferir envolver os membros do seu gabinete em processos de formulação de políticas públicas, em detrimento dos funcionários públicos. Este núcleo tende a ser considerado mais rápido, mais flexível e decisivo, ultrapassando a burocracia e a crise de confiança dos ministros nos funcionários. Neste sentido, tornou-se expectável a existência de uma associação entre as nomeações para grupos de trabalho e para os gabinetes ministeriais com a patronagem de poder. Com efeito, estas nomeações parecem ser cruciais para o controlo de políticas públicas e, em particular, para o controlo das etapas iniciais – formulação e legitimação – de políticas públicas.

Importa, por isso, conhecer de forma sistemática os padrões de nomeações para grupos de trabalho e gabinetes ministeriais e compreender as motivações específicas que lhes estão associadas, tendo em conta um período caracterizado por estruturas de competição partidárias mais fechadas e com maior previsibilidade das fórmulas de governação (Jalali, 2007).

Pudemos confirmar que a alternância partidária no governo gera maiores proporções de nomeações para os grupos de trabalho e gabinetes ministeriais, com uma proporção de nomeações muito superior à verificada nos restantes cargos considerados. Além disso, a análise descritiva sugere que as nomeações para os gabinetes ministeriais encontram-se concentradas nas etapas iniciais dos mandatos governativos ( $H_{10b}$ ). Confirmámos, ainda, nos modelos de regressão que a estratégia de recrutamento partidário é mais saliente entre as nomeações para grupos de trabalho, que têm uma duração tendencialmente menor. O recrutamento partidário é sobretudo utilizado enquanto mecanismo de recompensa, uma vez que aparece associada às áreas sectoriais menos salientes para os partidos no governo. Contudo, a evidência apresentada na análise de dados bivariada está longe de ser unívoca.

Embora tenda a estar mais associada a mecanismos de recompensa, as proporções de nomeações para grupos de trabalho são mais elevadas durante os governos minoritários, apontando para a sua potencial utilização como instrumento de controlo do processo de políticas públicas, um reflexo das dificuldades acrescidas no controlo de políticas públicas dos governos minoritários.

De forma a compreendermos até que ponto as motivações da politização estrutural divergem das motivações identificadas nos cargos de direcção superior e intermédia, voltamos a considerar o mesmo conjunto de variáveis independentes. Nos dois modelos apresentados na Tabela 8.10, as variáveis dependentes são variáveis dicotómicas que permitem ponderar o efeito das variáveis independentes nas nomeações para os gabinetes ministeriais e para grupos de trabalho e estruturas de curta duração.

Tabela 8.10 – Determinantes da politização estrutural (coeficientes de regressão logística)

<i>Variáveis independentes</i>	<b>Gabinetes ministeriais</b>	<b>Grupos de trabalho</b>
<b>Organização partidária</b>		
<i>Filiação Partidária</i> .....	<i>n.s.</i>	,005** (5,310)
<b>Natureza do Governo</b>		
<i>Tipo de governo (0: monopartidário; 1: coligação)</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Representação parlamentar (%)</i> .....	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>
<i>Duração do governo (nº de dias)</i> .....	-,003*** (27,151)	<i>n.s.</i>
<b>Ciclo governativo</b>		
<i>Início do mandato</i> .....	,500*** (37,148)	<i>n.s.</i>
<i>Final do mandato</i> .....	-,973*** (111,451)	<i>n.s.</i>
<b>Saliência programática</b>		
<i>Saliência programática</i> .....	<i>n.s.</i>	-,033*** (13,662)
<i>Diferença saliência programática</i> .....	-,057*** (35,433)	-,092*** (22,538)
<i>Alternância (0:inexistente; 1 alternância completa)</i> .....	1,512*** (10,339)	<i>n.s.</i>
<b>Oposição</b>		
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado do principal partido da oposição)</i> .....	,075*** (87,818)	-,105*** (24,858)
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado dos restantes partidos da oposição)</i> .....	,050*** (224,013)	<i>n.s.</i>
<b>Estruturas de oportunidades</b>		
<i>Taxa de crescimento da administração pública (%)</i> .....	,189*** (516,511)	<i>n.s.</i>
<i>Nº Institutos Públicos</i> .....	<i>n.s.</i>	,121** (5,132)
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995)</i> .....	,231*** (24,781)	<i>n.s.</i>
<i>Ponderação</i>	,158** (3,600)	<i>n.s.</i>
<i>Nagelkerke R<sup>2</sup></i>	,312	,085
<i>N</i>	3202	661

Notas:

1. Níveis de significância: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$
2. Estatísticas de Wald entre parênteses.
3. *n.s.* coeficientes não significativos.

A análise do modelo relativo às nomeações para gabinetes ministeriais aponta para a saliência de mecanismos de controlo de políticas públicas. Com efeito, estas nomeações não



surgem significativamente explicadas pelo enraizamento social dos partidos no governo e, adicionalmente, são nomeações que, tal como sugerido pela análise descritiva, tendem a ocorrer sobretudo nas etapas iniciais dos mandatos governativos, quando as preocupações com o controlo de políticas públicas são mais preponderantes. Consistente com a natureza transitória destes cargos – uma vez que a cessação de funções ocorre de forma automática, independentemente das preferências ou da distância ideológica entre governos – estas nomeações são positivamente explicadas pela alternância partidária completa e ocorrem independentemente da saliência das áreas sectoriais e mesmo quando existem menores diferenças programáticas relativamente ao governo anterior.

As variáveis relativas aos partidos da oposição podem, igualmente, corroborar a instrumentalização destas nomeações para efeito de controlo de políticas públicas. Contrariamente ao verificado em modelos anteriores, a existência de uma oposição crítica surge positivamente associada às nomeações para os gabinetes ministeriais, com um efeito consideravelmente maior do principal partido da oposição do que os restantes partidos da oposição. Este resultado reforça o “efeito balão” que descrevemos anteriormente. Quanto mais crítica a oposição, maior a necessidade dos governos partidários de reforço da sua capacidade de resolução e de legitimação de preferências e opções políticas, as quais tendem a ser desenhadas ao nível dos gabinetes ministeriais. Tal reforça as expectativas quanto à utilização da politização estrutural sugeridas por outros estudos (Campbell & Halligan, 1992; Dierickx, 2004; Egeberg, 1999; James, 2007; Page & Wright, 1999; Sausman & Locke, 2004).

Finalmente, das variáveis relativas às estruturas de oportunidades, a taxa de crescimento da administração pública e o crescimento económico emergem como preditores significativos das nomeações para os gabinetes ministeriais. Estes coeficientes são consistentes com as expectativas relativas à politização estrutural. O coeficiente do modelo de regressão sugere que face a uma máquina administrativa maior, os governos partidários optam por procurar contornar a máquina administrativa quando esta é percebida como pesada e morosa. Deve ser destacado que esta variável é a terceira mais importante nos modelos relativos à nomeação de elementos para as estruturas dos gabinetes ministeriais, como se pode confirmar pela leitura da estatística de *Wald*, congruente com a expectativa de que estas estruturas funcionem como

um potencial recurso para os governos partidários superarem as dificuldades no seu relacionamento com a máquina administrativa do Estado. Adicionalmente, estas nomeações ocorrem sobretudo em alturas de maior produção de riqueza nacional, tal como se pode confirmar pelo sinal positivo do coeficiente.

Contrariamente às nomeações para os gabinetes ministeriais, a composição dos grupos de trabalho ocorre nas áreas sectoriais menos salientes para os partidos no governo, tal como se pode confirmar através do sinal negativo deste coeficiente. Não é negligenciável a possibilidade destas nomeações que ocorrem nas áreas sectoriais menos importantes permitirem ao partido no governo lidar com problemas dos governos partidários (Sjöblom, 1986; Smith, 1986). De acordo com as perspectivas dos entrevistados, estas nomeações permitem adiar a resolução de problemas, podendo, por isso, constituir-se como um mecanismo que seja utilizado nas áreas sectoriais menos relevantes para os partidos no governo. O resultado deste coeficiente sugere, assim, que os governos partidários concentram os seus recursos nas áreas sectoriais mais importantes para o partido. Contudo, a necessidade de agradar aos *stakeholders* das áreas sectoriais menos salientes impele os partidos no governo a nomear estes grupos de trabalho, deixando transparecer a ideia de atenção a determinado assunto, sem que tal implique a implementação de uma nova política pública.

É, contudo, um mecanismo cuja utilização depende da competição partidária. A oposição crítica surge como um preditor significativo de menores nomeações para os grupos de trabalho, tal como o indica o sinal negativo do coeficiente de regressão. Note-se, ainda, que esta é a variável com maior importância no modelo relativo à constituição de grupos de trabalho, tal como indicado pela estatística de *Wald* e, se compararmos o valor do coeficiente com aquele obtido nos modelos relativos aos cargos de direcção superior e intermédia, verificamos que se trata do mais elevado coeficiente obtido em todos os modelos. Tal como salientámos no segundo capítulo, a politização estrutural é um potencial mecanismo para os governos partidários “lidarem” (Sjöblom, 1986) com os problemas. Este mecanismo permite-lhes retirar assuntos da agenda política, dificultar ou adiar a articulação de determinados problemas ou mesmo adiar a sua resolução. Contudo, a utilização destes mecanismos pode depender da competição partidária. Os resultados apresentados no modelo de regressão

sugerem que a existência de partidos da oposição mais críticos tende a reduzir a possibilidade para a constituição destes grupos de trabalho, potencialmente reduzindo a margem dos partidos no governo para adiar a resolução dos problemas. Quando os partidos da oposição são mais críticos, conseguem impedir a utilização das nomeações para grupos de trabalho e comissões externas, potencialmente, reduzindo a margem dos partidos no governo para retirar assuntos da agenda política, dificultar ou adiar a articulação de determinados problemas ou mesmo protelar a sua resolução.

O crescimento da administração indirecta surge positivamente associado às nomeações dos grupos de trabalho. Este resultado é consistente com a perspectiva de um dos entrevistados que associa a criação destes grupos de trabalho e a nomeação de consultores externos à complexidade da estrutura da máquina administrativa do Estado. A criação de serviços autónomos ou quase autónomos (como os institutos públicos), no âmbito das reformas da Nova Gestão Pública, corresponde a um esforço de modernização da administração pública para torná-la mais eficaz (Hood, 1991; Pollitt, et al., 2001) particularmente num contexto em que a administração pública era percebida como tendo um fraco desempenho (Boyne, 1998). Este processo tornou a máquina administrativa do Estado muito mais complexa, com diferentes actores e instituições envolvidos no processo de políticas públicas das mesmas áreas sectoriais. Nesse sentido, estas nomeações emergem como um potencial mecanismo que permite simplificar a articulação entre diferentes ministérios e instituições de cada área sectorial procurando, assim, tornar o processo de políticas públicas mais célere.

Apesar de as nomeações para grupos de trabalho surgirem associadas a uma lógica de controlo de políticas públicas e, sobretudo, a mecanismos que permitem lidar com os problemas com que se defrontam os governos partidários é possível que existam mecanismos de recompensa. Tal pode ser visível se atentarmos no sinal positivo da filiação partidária. Contudo, à semelhança do que destacámos nos modelos relativos aos cargos de direcção superior e intermédia, o poder explicativo desta variável é muito reduzida, tal como se pode confirmar pelo valor do coeficiente de regressão.

De uma forma geral, os resultados apresentados nesta secção relativa à politização estrutural – para os gabinetes ministeriais e para grupos de trabalho – ilustra a importância

destas estruturas para o controlo do processo de formulação e de legitimação de políticas públicas. Consistente com as perspectivas dos entrevistados, as nomeações para os gabinetes ministeriais e para os grupos de trabalho assumem um importante papel na relação entre governos partidários e a máquina administrativa do Estado. Com efeito, são estruturas cruciais para superar a percepção ministerial quanto à morosidade da máquina administrativa, um efeito que nem sempre ocorre nas áreas sectoriais mais salientes para os partidos no governo.

### **Notas conclusivas**

Neste capítulo procurámos analisar os padrões de nomeações no período entre 1995 e 2009. Este período temporal permite incluir na análise diferenças substanciais relativamente à orientação ideológica dos partidos no governo e diferenças na forma do governo, uma vez que permite captar períodos com governos de coligação, governos maioritários monopartidários e governos minoritários. Estes padrões de patronagem emergem da análise dos dados obtidos através da recolha de despachos de nomeação publicados em Diário da República e sujeitos a análise de conteúdo de forma sistemática.

Os resultados apresentados neste capítulo apontam para a considerável influência partidária nos processos de nomeação, com os padrões de patronagem a sugerirem que os diferentes objectivos dos partidos políticos tendem a gerar motivações diversas para a patronagem. A análise dos padrões de nomeações para diferentes níveis hierárquicos na administração pública central e periférica ou nos gabinetes ministeriais e grupos de trabalho parece confirmar a tendência para a coexistência das duas formas de patronagem, com os objectivos de controlo de políticas públicas a coexistir com formas mais prosaicas da patronagem, como a recompensa por apoio e serviços prestados ao partido. Estes resultados emergem da análise de cinco dimensões, consideradas neste capítulo: a influência partidária nas nomeações; a dupla natureza da patronagem; a forma de governo, a influência dos partidos da oposição e a politização estrutural.

Relativamente à primeira dimensão, confirmámos a considerável influência partidária no processo de nomeações para a cúpula dirigente. A alternância partidária no governo tende a

gerar proporções de nomeações mais elevadas para os diferentes níveis hierárquicos, consistente com a  $H_{1a}$ . Além disso, a proporção de nomeações do mesmo indivíduo por diferentes partidos é marginal ( $H_{1b}$ ). Desta forma, os resultados sugerem não apenas para a limitada capacidade dos novos governos em colaborar com a elite dirigente herdada de anteriores governos, mas também a vontade de recuperar aqueles indivíduos que se mantiveram na reserva enquanto o partido esteve ausente do governo. Este resultado aponta para a dependência dos dirigentes relativamente ao sucesso eleitoral dos partidos, ao mesmo tempo que os governos partidários optam por nomear aqueles indivíduos com provas de lealdade em momentos anteriores, estabelecendo-se assim, um registo de continuidade tanto do lado da procura da patronagem, como do lado da oferta.

Neste capítulo, pudemos, ainda confirmar, as hipóteses relativas à dupla natureza da patronagem ( $H_2$ ). A alternância partidária no governo associada a questões programáticas – reorientações programáticas dos partidos no governo e a saliência programática do partido no governo – são importantes na explicação dos padrões de patronagem em todos os níveis considerados, tendo um contributo explicativo mais saliente no início do mandato do que no final. Desta forma, verificámos a importância da dimensão programática na patronagem e, ao mesmo tempo, confirmámos a tendência para que o objectivo de controlo de políticas públicas possa realizar-se através das nomeações para a cúpula dirigente, particularmente nas etapas iniciais dos mandatos governativos ( $H_{4a}$  e  $H_{4b}$ ).

Os resultados demonstram, ainda, que a saliência programática dos partidos no governo emerge como um preditor significativo das nomeações para cargos de direcção superior ao nível das estruturas centrais, emergindo mesmo como uma das mais importantes variáveis do modelo de regressão logística relativo a este nível hierárquico. Assim, é possível considerarmos que quanto maior a importância atribuída pelo partido no governo a determinada área sectorial maior a probabilidade de se nomearem indivíduos para a cúpula da máquina administrativa das instituições que operam nessa área sectorial, permitindo, assim, ao partido no governo controlar as áreas sectoriais da sua preferência. Pudemos, assim, identificar a saliência da patronagem de poder ( $H_{2b}$ ), a qual é sobretudo identificada nos cargos de

direcção superiores (confirmando a H<sub>3a</sub>), embora esta possa (ainda que marginalmente) coexistir com a patronagem de serviço.

A patronagem de serviço é mais saliente nos cargos de direcção intermédia e nos serviços periféricos. Enquanto as estruturas intermédias são utilizadas para recompensar lealdades partidárias, particularmente, quando a saliência programática não é significativa, as nomeações para cargos nos serviços periféricos são potencialmente utilizadas para co-optar apoio de indivíduos com redes de conhecimento que podem ser relevantes para o partido. Neste caso, esta estratégia é utilizada nas áreas sectoriais menos importantes para os governos partidários. Estas estruturas são mais utilizadas para este efeito de recompensa, uma vez que se tratam de níveis hierárquicos onde o volume de posições disponíveis é mais amplo e onde o controlo e a monitorização dos partidos da oposição e do eleitorado são, inversamente, menos eficazes. Estes resultados são consistentes com a importância da patronagem como um mecanismo de compensação, à semelhança dos objectivos que, tradicionalmente, lhe são atribuídos no modelo de governos partidários.

Verificámos, ainda, existirem distintas motivações quanto à utilização de diferentes estratégias de recrutamento – interna, externa e partidária (Meyer-Sahling, 2008). Os resultados apontam para a existência de uma maior tendência para o recurso às estratégias de recrutamento interno, isto é, de indivíduos que exerciam funções na máquina administrativa do Estado. O resultado é consistente com a expectativa da utilização da patronagem para efeitos de controlo de políticas públicas, uma vez que o recrutamento interno permite a substituição da elite dirigente, particularmente em casos de alternância completa, sem que se percam as competências e o conhecimento específico do funcionamento da estrutura administrativa do Estado. Estas dimensões são cruciais para os governos partidários, na medida em que permitem aumentar a responsividade e, ao mesmo tempo, a capacidade de resolução de problemas do braço operacional do governo. O recrutamento externo e, sobretudo, o recrutamento partidário são muito menos salientes, embora possam ser mais visíveis em determinados níveis hierárquicos. A estratégia de recrutamento externo é comparativamente mais saliente nos níveis hierárquicos mais elevados. Esta estratégia de recrutamento aponta, também, para a existência de preocupações de controlo de políticas públicas, particularmente

em contextos de alternância partidária completa e em que se verifica existir maior distância programática entre os partidos que se sucedem no governo. A análise desta estratégia de recrutamento sugere, ainda, a sua importância para a recuperação dos “*bancos de reserva*” dos partidos políticos, isto é, a potencial nomeação daqueles indivíduos com provas dadas de lealdade ao partido, mesmo durante o período em que este se manteve ausente do governo.

O recrutamento partidário, pelo contrário, torna-se comparativamente mais saliente nas nomeações para os gabinetes ministeriais e para os grupos de trabalho. Estas são posições que, pela maior discricionariedade política formal nos seus processos de selecção, permitem o recrutamento de indivíduos com experiência partidária, procurando, potencialmente, assegurar um mecanismo de recompensa, embora não deva ser desconsiderada uma externalidade de controlo. É a única estratégia de recrutamento que tende a ocorrer nas áreas sectoriais menos relevantes para os partidos no governo, mas estas podem servir como um mecanismo para adiar a resolução de problemas, particularmente útil em contextos pré-eleitorais.

A discussão dos resultados apresentada permite, ainda, confirmar o efeito da acção fiscalizadora dos partidos da oposição ( $H_9$ ). Os resultados apontam para a emergência de um efeito “balão”, segundo o qual a pressão limitadora dos partidos da oposição em determinados níveis hierárquicos é compensada pelo aumento da proporção das nomeações em níveis hierárquicos menos visíveis. Os resultados sugerem que quando o principal partido da oposição é mais crítico, verifica-se uma redução das nomeações nos cargos de direcção superior, que são mais visíveis, e o seu impacto reduz-se gradualmente à medida que analisamos níveis hierárquicos mais baixos – níveis intermédios da administração pública – ou menos visíveis, como no caso das nomeações para os serviços periféricos.

Este efeito “balão” é reforçado quando comparamos as nomeações da cúpula da estrutura administrativa (direcção superior e intermédia) com as nomeações para os gabinetes ministeriais. Quando pressionados pelos partidos da oposição, os partidos no governo são impelidos a nomear mais para os gabinetes ministeriais, procurando, desta forma, assegurar a legitimação e justificação das opções públicas dos partidos no governo, tal como definido na  $H_{10d}$ .

O efeito inverso pode ser verificado ao nível das nomeações para os grupos de trabalho. Com efeito, os partidos da oposição evitam que os partidos no governo se socorram destas estruturas para retirar assuntos da agenda política, dificultar ou adiar a articulação de determinados problemas ou mesmo adiar a sua resolução. Além disso, estas nomeações são, ao contrário do que verificámos em relação às nomeações para os gabinetes ministeriais, motivadas por efeitos de recompensa partidária. A existência de partidos da oposição mais críticos tende a impedir, assim, a utilização da patronagem de serviço nestas estruturas, tal como ocorre ao nível das estruturas de direcção superior, intermédia e nos serviços periféricos.

Em paralelo, a crescente complexidade dos processos de governação (van Thiel & Yesilkagit, 2011) e a influência da estrutura administrativa nos processos decisórios (Montricher, 2003) parecem impelir os partidos no governo a encontrarem novas formas de controlar a máquina administrativa e assegurarem a coordenação das políticas governamentais. A politização estrutural permite aos partidos no governo contornar a administração pública directa ou indirecta, particularmente quando a sua estrutura se torna mais pesada e potencialmente mais morosa. Desta forma, a análise corrobora a  $H_{10}$ , quanto à importância destas estruturas como um mecanismo de controlo partidário do processo de políticas públicas. A politização estrutural parece converter-se num instrumento crucial de controlo do processo decisório particularmente em cenários de ausência de confiança política no dirigente responsável pela instituição cujas funções tendem a ser replicadas por estes grupos de trabalho.

Os resultados apresentados neste capítulo permitem questionar a literatura sobre governos partidários que tem sugerido a percepção de um declínio da influência dos partidos no governo no processo de políticas públicas (Mair, 2008). Esta conclusão teórica de Mair (2008) radica, como notámos no segundo capítulo, da percepção de um declínio da influência dos partidos políticos no processo de políticas públicas, contrastando com a crescente influência das agências governamentais e quasi-governamentais decorrente da delegação de responsabilidades e autonomização das instituições públicas. Os resultados sugerem que o anúncio do fim dos governos partidários é prematuro, pois embora a lógica das nomeações enquanto recompensa tenda a subsistir, pode emergir um valor instrumental das nomeações,



com estas a serem utilizadas, nos níveis hierárquicos mais elevados e na administração indirecta, para reforçar o controlo político e amenizar os problemas de delegação no processo de políticas públicas.

Assim, embora possa ser verificada essa erosão ao nível da constituição do elenco ministerial, nomeadamente ao nível da nomeação de ministros e secretários de estado independentes, tal como argumentam Strøm (2000) e Lobo (2005), estas nomeações correspondem a tentativas dos governos partidários para reforçarem o seu papel no processo de políticas públicas.



## Capítulo 9 – Conclusões e trabalho futuro

*The party government model requires that party based leaders be able effectively to control the bureaucracy and other public or semi-public agencies. (Katz, 1986, p. 45)*

*Patronage can only be a palliative (...) not a way of life. (Blondel, 2002, p. 254).*

O objectivo deste trabalho de investigação consistiu em analisar o papel da patronagem para os governos partidários. Procurámos compreender até que ponto a patronagem pode assegurar a responsividade do braço operacional dos governos partidários – a administração pública – tornando-se um mecanismo de reforço do controlo partidário sobre os processos de políticas públicas. Não são escassos os estudos sobre patronagem. Há quase duas décadas que a literatura sobre governos partidários passou a considerar que este é um elemento importante da relação entre o governo e o partido que o suporta (Blondel, 1995a; 1995b). Contudo, o modelo de governos partidários tendeu a assumir a neutralidade da máquina administrativa, amplamente apoiado no paradigma da separação e dicotomia (veja-se o modelo weberiano, no contexto europeu; e wilsoniano, no contexto americano) entre a estrutura administrativa e a esfera política. Na prática, a relação entre políticos e administração pública é mais complexa que o modelo de separação pressupõe. Como Aberbach et al. (1981) salientam, o processo decisório é contínuo e envolve políticos e administração pública, sem implicar necessariamente uma relação de servilismo unidireccional. Concluíram, pelo contrário, que governos e administração pública imprimem diferentes perspectivas e mobilizam diferentes competências no processo decisório.

Adicionalmente, embora a literatura sobre governos partidários tenha salientado o papel da patronagem na relação entre o governo e a administração pública, a sua perspectiva sobre a importância da patronagem tende a ser incompleta. Esta tem frequentemente sido associada a motivações de recompensa por lealdades partidárias, mais do que a um instrumento de controlo do processo decisório (Blondel, 1995b, 2002; Blondel & Nousiainen, 2000; Cotta, 2000a; Kitschelt & Wilkinson, 2007; Piattoni, 2001a). Assim, tem sido equacionada como um

mecanismo de compensação em cenários em que os partidos no governo são incapazes de converter preferências políticas em políticas públicas (Blondel, 1995b, 2002; Cotta, 2000a).

Esta concepção tradicional da patronagem e dos seus objectivos pode ser revista. A definição tradicionalmente utilizada nos modelos de governos partidários assume que a distribuição de cargos na administração pública emerge como um instrumento que permite distribuir favores e recompensar lealdades partidárias, assegurando, desta forma o apoio eleitoral. Contudo, num contexto de crescente complexidade e fragmentação do processo de políticas públicas e considerando, igualmente, a crescente influência da estrutura administrativa do Estado nestes processos (Mair, 2008), é provável que os partidos no governo sejam impelidos a criar mecanismos que assegurem a sua centralidade nos modernos processos de governação.

O modelo do principal-agente ajuda a compreender a potencial emergência destes novos mecanismos de controlo do processo de políticas públicas. Tal como Strøm (2000a) destaca, qualquer delegação de autoridade gera o risco de que o agente (a estrutura dirigente) não cumpra fielmente os interesses do principal (partido no governo). Se o agente tiver interesses e incentivos que não são perfeitamente compatíveis com os do principal, a delegação pode gerar problemas de agência (Peters & Pierre, 2001)

Estes desafios geram substanciais pressões sobre os governos partidários. Com efeito, apesar dos partidos serem reconhecidos como a base do funcionamento democrático actual, parece emergir uma distância entre aquilo que são as expectativas (e responsabilidades) atribuídas aos governos partidários e a sua capacidade real para modelar ou alterar políticas. Os partidos no governo têm, assim, fortes incentivos para procurarem reforçar o seu papel num processo de políticas públicas cada vez mais fragmentado. Neste contexto, um dos mecanismos à sua disposição é a nomeação para as estruturas de direcção da administração pública que, potencialmente, permite uma maior proximidade entre as preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* de fiscalização no processo de delegação. Neste contexto, a patronagem pode emergir como um mecanismo que permite conter estes problemas de agência.

A potencial reconfiguração da patronagem não anula a persistência da patronagem de serviço, com os partidos no governo a utilizar a patronagem como uma forma de agregar e

manter apoio político, a lealdade e, em última análise, o voto. Com efeito, as motivações da patronagem podem coexistir, tal como os próprios objectivos dos partidos políticos (Strøm, 1990; Strøm & Müller, 1999). Assim, embora a motivação de recompensa possa ter subsistido, é expectável que tenha ocorrido uma mudança na forma como a patronagem é utilizada.

Esta hipótese ecoa a distinção entre patronagem de poder e patronagem de serviço, de Müller (2006, p. 190). A patronagem de serviço assegura a obtenção ou manutenção de apoio político e eleitoral, enquanto a sua congénere de poder visa a distribuição de cargos na administração pública com vista quer à redução dos riscos associados ao processo de delegação, quer à manutenção da responsividade e capacidade de resolução de problemas da administração pública. A patronagem pode, assim, ser considerada um mecanismo de controlo *ex ante* que admite equacionar, no processo de selecção e de nomeação de dirigentes, quer os critérios de competência e de mérito – que são cruciais para a capacidade de resolução de problemas – quer a confiança política – não necessariamente partidária – indispensável para tornar mais eficaz a relação entre os governos partidários e os dirigentes da administração pública.

A hipótese da reconfiguração do papel da patronagem para os governos partidários foi testada tendo em conta o contexto português. Tal como os seus congéneres do Sul da Europa, Portugal tem sido considerado como um país onde a patronagem pode penetrar os níveis hierárquicos mais baixos, amplamente motivada por questões de recompensa partidária. Contudo, a narrativa convencional relativa ao caso português tende a negligenciar as consideráveis diferenças que existem entre níveis hierárquico, ignorando as diferentes motivações para a patronagem. Além disso, a perspectiva actual de políticos, dirigentes e outros observadores, sugere que a efectiva utilização dos mecanismos de controlo *ex ante* é limitada em Portugal, quando comparado com outras democracias europeias, apontando para o limitado poder explicativo da legislação em relação ao recurso à patronagem. Esta investigação pretende, assim, reanalisar a narrativa relativa à influência partidária e ao papel da patronagem para os governos partidários em Portugal.

Três aspectos específicos do período democrático português ajudam a compreender a importância da patronagem na relação entre os governos partidários e a administração pública: o tempo e o modo de transição para a democracia; a evolução da estrutura administrativa do

Estado durante o período democrático; e, por fim, a natureza dos partidos políticos e do sistema partidário após 1974.

Em primeiro lugar, a natureza da transição democrática, por ruptura (Bermeo, 1987), impeliu as novas elites políticas a promoverem o saneamento dos altos cargos dirigentes que exerceram funções durante o regime anterior (Bermeo, 1987; Pinto, 1998, 2006). As leis do saneamento abriram um espaço na estrutura administrativa do Estado, que foi ocupado pelos partidos. A administração pública surgiu como uma das mais importantes formas através das quais os partidos portugueses puderam aumentar o seu domínio sobre o sistema político (Lobo, 2000). Esta forma de relacionamento dos governos partidários com a máquina administrativa dificultou o estabelecimento de uma máquina administrativa autónoma, comprometendo os esforços de profissionalização da administração pública, que surgem num momento posterior, particularmente tendo em vista a preparação para a integração na União Europeia (Calussi, 2000; Magone, 1998, 2003, 2004). Ora, a universalização do sufrágio universal antes da profissionalização da administração pública tende a gerar incentivos substanciais para a patronagem (Shefter, 1994, pp. 31-32), uma vez que a distribuição de cargos na máquina administrativa do Estado pode converter-se num instrumento para mobilização de apoio eleitoral e para o desenvolvimento da organização partidária. Assim, o impulso para o controlo da administração pública pode ter gerado uma máquina administrativa permeável à influência partidária.

Em segundo lugar, o período democrático assistiu a uma transformação substancial do Estado português. Por um lado, tal é notório na expansão considerável do sector público através do programa de nacionalizações e posterior programa de privatizações, que manteve consideráveis possibilidades de patronagem nas empresas públicas ou participadas pelo Estado (Baklanoff, 1996). Por outro lado, as reformas para a modernização da administração pública portuguesa na década de 1980 (Ongaro, 2010) tiveram um importante impacto na transformação do Estado português. Estas reformas assentavam fundamentalmente na tendência generalizada para a fragmentação de estruturas de governação e a adjudicação de serviços a entidades (semi)-públicas, que substituem as tarefas previamente desempenhadas por entidades estatais (Araújo, Mendes, & Tavares, 2009; Moreira, 2001; Rocha, 2001; Araújo

2001). O controlo político sobre estas entidades foi assegurado pela nomeação dos seus órgãos de direcção.

Em terceiro lugar, tanto os partidos políticos portugueses como o sistema partidário foram modelados pela especificidade da complexa e prolongada transição para a democracia. Os partidos emergiram neste período revolucionário e desenvolveram-se como organizações num contexto em que o estabelecimento de organizações de massas era uma preocupação secundária relativamente ao conflito mais imediato da escolha do regime. Esta marca genética da revolução viria a implicar uma tendência para o débil enraizamento social – um padrão que pouco se tem alterado desde 1974 – e uma base organizacional relativamente fraca dos partidos políticos (Jalali, 2007). Com efeito, os partidos consolidaram a sua posição através do monopólio da representação parlamentar e do acesso aos recursos estatais e, consistente com a tipologia de partidos “mobilizados internamente” de Shefter (1994, pp. 31-32), a dependência dos recursos do Estado parece ter desincentivado a construção e estruturação das organizações partidárias.

A análise da existência de *path dependencies* no recurso à patronagem e o papel que a patronagem tem exercido ao longo do último século apontam para a tendência para a utilização da patronagem no contexto português, embora possa ser considerado que as suas motivações possam ter-se alterado ao longo do período democrático. Contudo, a utilização da patronagem é, igualmente, dependente da existência de um enquadramento legal que permita aos partidos no governo assegurar o controlo da elite dirigente do Estado. Neste sentido, analisámos a legislação aprovada durante o período democrático. Em 38 anos, foram aprovados 26 diplomas que regulam a nomeação da cúpula dirigente da administração directa, dos institutos públicos e das empresas públicas, bem como a nomeação para os gabinetes ministeriais.

A análise longitudinal sugere um aperfeiçoamento dos mecanismos de selecção, com maior incidência na definição de critérios de transparência e de profissionalização da estrutura dirigente da administração pública, o que é compatível com os argumentos avançados acerca da reconfiguração da patronagem. Ao mesmo tempo, apesar da relativa densidade de diplomas legais, o enquadramento legal não se configura numa redução da amplitude da discricionariedade política formal. A variação no valor do índice ponderado para cada diploma

legal não é muito acentuada. Cada novo diploma embora limite a discricionariedade política em indicadores específicos, tende a permitir o seu alargamento em outros. Desta forma, os partidos no governo propõem a redução da discricionariedade política formal em alguns mecanismos podendo, assim, sinalizar ao eleitorado, aos partidos da oposição e a entidades externas que o partido no governo se sente comprometido com a necessidade de recrutamento com base em critérios de mérito e de profissionalismo e menor intervenção partidária. A análise da legislação sugere que apesar dos esforços de promoção da profissionalização da administração pública, os governos partidários não estão dispostos a abdicar da totalidade dos instrumentos que lhes permitam assegurar o controlo sobre a estrutura administrativa.

A leitura da discricionariedade política formal do período democrático português revela, ainda que a rápida sucessão de diplomas aprovados – particularmente após a década de 1990 relativamente à administração directa do Estado – tem impedido a institucionalização de mecanismos que possam promover a profissionalização da administração pública. Com efeito, a introdução de entidades responsáveis pela fiscalização ou escrutínio dos candidatos, ou a obrigatoriedade de realização de concursos (particularmente ao nível da estrutura intermédia) surgem de forma descontínua e de curta duração, impedindo a institucionalização destes mecanismos, uma vez que a legislação parece ser dependente da alternância partidária no governo.

Em paralelo, a discricionariedade política formal não é idêntica em todas as arenas da administração do Estado. Com efeito, exceptuando a lei aprovada em 2012 relativa aos institutos públicos, nenhum dos diplomas da administração indirecta do Estado apresenta índices de discricionariedade mais baixos do que aqueles identificados na administração directa. Desta forma, notámos como os partidos no governo tendem a não revelar igual abertura à restrição das suas oportunidades de discricionariedade política formal em todas as arenas que compõem o sector administrativo do Estado.

Este argumento é extensível à discricionariedade política formal relativa à composição dos gabinetes ministeriais. Com efeito, a amplitude da discricionariedade formal nestes casos – que é apenas restringida pela limitação do número de elementos por cargo que podem ser nomeados para o quadro dos gabinetes ministeriais – sugere a importância que os governos partidários têm atribuído aos gabinetes ministeriais. A legislação aprovada neste domínio



surge maioritariamente concentrada nos primeiros 15 anos de vivência democrática, representando a importância que os gabinetes ministeriais assumiram num contexto em que a nova elite política revelava alguma desconfiança relativamente à máquina administrativa do Estado, um efeito que parece ter-se mantido, considerando os padrões de nomeação actuais. Deve ser salientado que, para alguns dos entrevistados, os gabinetes ministeriais continuam a funcionar como uma estratégia para contornar a administração pública, gerando a percepção de um esvaziamento relativamente às funções dos dirigentes da máquina administrativa do Estado, que apenas tendem a participar nos processos de decisão e de formulação de políticas quando se tratam de revisões incrementais. A discricionariedade política na selecção dos membros dos gabinetes ministeriais é, ainda, consistente com a tendência dos governos partidários para envolver estes elementos nos processos de formulação de políticas públicas, o que permite revestir esta etapa do processo de políticas públicas de considerações partidárias, fortalecendo, assim, o controlo partidário sobre este processo.

A discricionariedade formal identificada na legislação portuguesa coloca este caso entre os países com maior amplitude legal. A comparação entre os índices de discricionariedade política formal em 19 países europeus releva não existirem diferenças significativas entre as democracias mais antigas e mais recentes. Este é um reflexo das pressões a que os diferentes governos partidários estão sujeitos. A complexidade dos processos de governação e as implicações do processo de integração europeia parecem gerar incentivos para que os diferentes governos procurem definir mecanismos similares que lhes permita controlar a máquina administrativa do Estado.

Existem, contudo, diferenças substantivas quando consideramos a percepção que as elites dirigentes e políticas têm em relação à utilização efectiva da patronagem. O caso português emerge, neste contexto, como um caso excepcional. Apesar de se tratar de um dos países europeus que admite maiores oportunidades legais de controlo sobre a estrutura dirigente, quando consideramos o índice relativo à percepção da utilização da patronagem, Portugal figura entre os países onde a percepção dos inquiridos aponta para a menor tendência para o recurso à patronagem.

Este resultado tende a sugerir que a narrativa convencional relativa à saliência da patronagem no contexto português deve ser reconsiderada. Tal não nega a indispensabilidade

da patronagem no período de transição e consolidação democrática, com a importância que a patronagem assumiu para efeitos da construção organizacional dos partidos políticos, particularmente útil para a absorção dos notáveis locais que se revelaram cruciais para assegurar o enraizamento da estrutura partidária ao nível local, através da sua capacidade de mobilização do eleitorado. Contudo, apesar da persistência em manter níveis de discricionariedade política formal elevados – particularmente quando comparado com as restantes dezoito democracias europeias – o índice de recurso à patronagem sugere que a sua utilização no contexto democrático actual tende a ser mais contida.

Além disso, este padrão identificado no contexto português é similar ao verificado no caso espanhol e, em menor grau, no caso italiano. Em certa medida, estes resultados são congruentes com a percepção de que o excepcionalismo da Europa do Sul parece dar lugar a uma progressiva aproximação ao resto da Europa ocidental (Diamandouros, et al., 2006, p. 2) – embora se mantenham casos de excepcionalismo entre os países da Europa do Sul, como ilustrado pelo caso da Grécia.

A comparação do índice de discricionariedade política formal com o índice relativo à percepção quanto à utilização da patronagem sugere, ainda que a maioria dos governos partidários não utiliza a totalidade das estruturas de oportunidade que têm ao seu dispor, havendo outros onde a utilização da patronagem parece ultrapassar a discricionariedade legal definida. Estes resultados apontam para a fragilidade da explicação da importância da patronagem para os governos partidários considerando apenas o seu enquadramento legal. Embora possa moldar a prática, há outras variáveis que têm impacto nos efectivos padrões de utilização da patronagem. A análise destas variáveis foi feita no contexto português utilizando duas fontes de informação. Primeiro, analisámos as perspectivas de ministros, dirigentes e outros peritos relativamente à utilização, motivações e condicionantes da patronagem no caso português. Segundo, considerámos as nomeações para a cúpula dirigente, para o período de 1995-2009.

Os resultados empíricos sugerem que a patronagem exerce duas funções principais inter-relacionadas, reflectindo o carácter multifacetado da patronagem, nomeadamente das suas vertentes de serviço e de poder. Por um lado, embora de uma forma relativamente menos

saliente, a patronagem surge como uma forma de recompensa pelo apoio prestado ao partido. Por outro lado, Portugal não difere do padrão geral da complexificação da governação e, nesse contexto, são fortes os incentivos para a utilização da patronagem como instrumento de controlo do processo decisório, os quais foram reforçados pelas pressões para a melhoria dos serviços públicos a partir da segunda metade da década de oitenta. Estas pressões têm sido particularmente salientes no novo milénio, com a adesão à moeda única. Neste cenário, a patronagem parece constituir um importante instrumento para assegurar o controlo do sector público, particularmente quando as reformas empreendidas afectam os interesses dos funcionários públicos.

Da análise das entrevistas foi possível confirmar que, no quadro do controlo do processo decisório, a selecção da cúpula da estrutura administrativa tem em consideração não apenas as áreas políticas preferenciais para os partidos no governo, mas também as áreas políticas que são determinantes para a “popularidade do executivo”, sinalizando que o recrutamento de dirigentes é feito de acordo com a capacidade do indivíduo de manter boas relações com os principais *stakeholders* das diferentes áreas sectoriais. Desta forma a selecção é feita também de acordo com a influência relativa de determinados grupos de pressão. Ao mesmo tempo, é esperado que estes dirigentes partilhem a mesma visão política dos ministros responsáveis pela área sectoriais. Desta forma, reforça-se o controlo político sobre o processo de políticas públicas, bem como sobre as actividades dos sectores e instituições estratégicas. Adicionalmente, o recurso à patronagem surge associado às dificuldades do processo de monitorização das actividades da administração pública, dado que alguns respondentes referem a insuficiência (se não inexistência) de instrumentos de monitorização. Em certa medida, o controlo sobre o processo de selecção (que acaba por ser um mecanismo de controlo *ex ante*) liberta os ministros de actividades de monitorização, particularmente face à escassez de tempo e de recursos para investir nos mecanismos de monitorização *ex post*.

Não obstante, as duas formas de patronagem podem ser identificadas em níveis hierárquicos distintos. A distribuição de cargos nos níveis hierárquicos mais baixos e, sobretudo, nos serviços periféricos, emerge como um mecanismo mais utilizado para efeitos de recompensa. Com efeito, a menor visibilidade destes cargos, quer perante os meios de comunicação social e, consequentemente, do eleitorado, quer perante os partidos da oposição,

tornam os cargos das estruturas intermédias ou dos serviços periféricos potenciais formas de captação de apoio para o partido. Estas nomeações ocorrem nas áreas sectoriais menos relevantes para os partidos no governo e parecem tratar-se das estruturas mais utilizadas como um paliativo face à dificuldade dos partidos no governo implementarem políticas públicas ao nível central.

Este resultado é, também, consistente com a natureza dos partidos políticos. A escassez de recursos materiais, humanos ou mesmo ideológicos impeliu os partidos – particularmente durante a transição para a democracia – a procurar atrair e absorver redes locais e regionais pré-existentes através da patronagem (Jalali, 2007). Embora os partidos políticos nunca tenham necessitado de mobilizar amplas massas de apoiantes (consistente com a sua natureza internamente mobilizada), continuam a precisar de um mínimo de apoio eleitoral.

Em paralelo, a análise empírica desta tese sugere que a preocupação com o controlo sobre o processo de políticas públicas não tem igual impacto em todos níveis hierárquicos. Pelo contrário, aparece mais concentrada nos cargos de direcção superior. Com efeito, a saliência programática emerge como o mais importante preditor da patronagem nos níveis hierárquicos mais elevados (direcção superior). Desta forma, os resultados tornam clara a importância das considerações programáticas para a compreensão dos padrões de nomeação, uma conclusão que é reforçada pela perspectiva dos actores com conhecimento privilegiado acerca dos processos de nomeação.

Este resultado é, também, consistente com a importância da capacidade governativa no desempenho eleitoral dos partidos políticos e, portanto, da sua continuidade no governo dos partidos. Na medida em que os partidos incumbentes são testados pelo eleitorado, os governos têm um incentivo adicional para se apresentarem como “partidos confiáveis e responsivos”, mostrando coerência entre as suas promessas durante as campanhas e o seu desempenho (Strøm, 1990). As pressões eleitorais para a rápida implementação dos compromissos declarados durante a campanha tendem a resultar num reforço do controlo político através do recurso à patronagem. Tal parece ser também evidente no caso português, onde os partidos são, em larga medida, incapazes de se diferenciar ideologicamente perante o eleitorado, que os leva a competirem em termos da capacidade governativa enquanto incumbentes (Freire, 2004; Jalali, 2007). Tal tende a gerar incentivos consideráveis para um controlo directo sobre a

cúpula dirigente da administração pública. E, neste contexto, a patronagem parece configurar-se numa estratégia para “guiar e orientar” (Stoker, 1998) os cargos de direcção superior.

As diferenças entre as duas formas de patronagem emergem, também, quando consideramos as nomeações realizadas em diferentes momentos do ciclo governativo. Os resultados tendem a sugerir que a patronagem de serviço tende a surgir associada às nomeações no final dos mandatos e na antecipação de eleições. Com efeito, as variáveis relativas à saliência programática tornam-se tendencialmente menos explicativas no final do mandato, apontando para a existência de objectivos de captação de votos e de vantagens eleitorais. Por oposição, o controlo de políticas públicas pode ser identificado pelo efeito estatisticamente positivo das variáveis ideológicas e programáticas no início do mandato. Na realidade, as etapas iniciais dos mandatos governativos – particularmente em cenários de alternância partidária completa – tendem a gerar a necessidade de imprimir novas orientações nos serviços, através da reestruturação da orgânica do aparelho administrativo do anterior executivo. Tal parece ser acompanhado por uma adaptação das estruturas dirigentes e dos gabinetes ministeriais às preferências programáticas dos ministros e do partido no governo.

Os padrões de patronagem são, igualmente, afectados pela acção fiscalizadora dos partidos da oposição. A literatura existente, incluindo a literatura sobre o modelo de governos partidários, admite a importância dos partidos da oposição na actividade governativa (Klingemann, Hofferbert, Budge, & Keman, 1994; Wildenmann, 1986, p. 8), com poder para restringir os padrões de patronagem (Grzymala-Busse, 2003b, 2006). Os resultados apresentados neste trabalho apontam para um importante papel dos partidos da oposição, com implicações para o modo como se tem compreendido a competição partidária, particularmente entre o PS e o PSD.

Tem sido considerado que uma das principais características do sistema partidário português é o padrão de cooperação entre os seus dois maiores partidos, com o objectivo de manter a principal dimensão de competição entre si (Jalali, 2007, pp. 214-215; Jalali & Lisi, 2006; Lopes, 1997). Este padrão de cooperação surge relacionado com a cartelização da política pelos partidos relevantes que, tal como sugerido por Katz & Mair (1995) levaria os partidos a adoptarem estratégias contidas, por forma a não ferir principais competidores e a

não criarem espaço para outros oponentes, potencialmente mais imprevisíveis e menos cooperativos. Desta forma, era esperado que PS e PSD não se atacassem em assuntos como a ocupação de cargos estatais (Jalai, 2007, p. 215). Contudo, embora exista um acordo entre estes partidos em outras arenas – ao nível das subvenções estatais, ou ao nível do monopólio da representação dos partidos, consagrado na Constituição – este não se alarga inteiramente à patronagem, o que pode ser visível ao nível da definição da amplitude da discricionariedade formal do governo e ao nível da restrição das nomeações em determinados níveis hierárquicos.

Relativamente à definição da discricionariedade política, estes dois partidos tendem a apresentar propostas legislativas consideravelmente diferentes, com a oposição a procurar definir instrumentos mais restritivos do que aqueles propostos pelo governo. Contudo, apesar dos esforços dos partidos da oposição, a natureza maioritária dos governos (monopartidários ou em coligação) reduz a necessidade de acordo os restantes partidos com representação parlamentar para fazer aprovar a legislação. Nos casos em que tal não se verifica e quando as propostas mais restritivas da oposição não são consagradas na versão final do diploma, o principal partido da oposição tende a votar contra sem, contudo, impedir a sua aprovação.

Além disso, os partidos da oposição parecem exercer uma importante função de monitorização da patronagem, evitando que o principal competidor utilize o acesso ao governo como uma porta aberta para a sua utilização, sinalizando os casos de ocupação partidária do Estado quer nos debates parlamentares, quer através da comunicação social. Dada a implicação da utilização dos recursos do Estado para a competição eleitoral, é possível considerarmos que, ao denunciar a utilização dos recursos do Estado pelo seu principal opositor, os partidos na oposição procurem confinar as possibilidades do seu principal oponente vir a deter recursos adicionais que impeçam o seu regresso ao governo.

Os partidos no governo reconhecem o impacto que a acção fiscalizadora dos partidos da oposição pode ter perante o eleitorado. Tal é visível em duas dimensões: ao nível da redução da transparência do processo de nomeações; e ao nível da escolha estratégica dos níveis hierárquicos a nomear. Relativamente à primeira dimensão, os resultados tendem a sugerir que a existência de partidos da oposição mais críticos – dimensão operacionalizada através do número médio de perguntas e requerimentos ao governo por deputados da oposição – tende a

surgir associada a menores práticas de transparência no processo de nomeações, nomeadamente através de um maior desfasamento entre as datas em que ocorre a nomeação e as datas em que estas são publicadas. Tal sugere que os partidos no governo reagem à existência de partidos da oposição *críticos*, particularmente quando se trata do seu principalpositor que é, também uma alternativa governativa e que tem incentivos maiores para monitorizar e tornar público os casos de ocupação partidária da estrutura administrativa do Estado. Desta forma, os partidos no governo procuram limitar as oportunidades de controlo da actividade governativa.

A segunda dimensão reporta-se ao efeito da acção fiscalizadora dos partidos da oposição ao nível dos padrões de nomeações. A metodologia utilizada no âmbito desta tese de doutoramento – que é singular no contexto dos estudos sobre patronagem – revelou-se um instrumento para a compreensão do papel dos partidos da oposição em diferentes níveis hierárquicos. Com efeito, os dados recolhidos e analisados permitem estabelecer uma distinção entre os diferentes níveis hierárquicos, incluindo relativamente aos elementos que compõem os gabinetes ministeriais, convertendo-se assim, num instrumento metodológico substancialmente diferente da utilização de dados agregados.

O papel dos partidos da oposição nos padrões de patronagem diferentes níveis hierárquicos é melhor descrito através da metáfora do efeito “balão”. Os partidos críticos exercem uma pressão consideravelmente superior ao nível das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia e no caso dos grupos de trabalho, forçando os governos partidários a utilizar os níveis hierárquicos menos visíveis como válvulas de alívio. Estas válvulas de alívio podem ser identificadas nas nomeações para os cargos nos serviços periféricos da administração pública e nas nomeações para as estruturas dos gabinetes ministeriais. Contudo, as motivações para a utilização destas válvulas de escape podem ser diferentes. Enquanto no caso dos serviços periféricos, a incapacidade dos partidos da oposição permite que a patronagem ocorra para efeitos de recompensa – uma perspectiva que é congruente com os resultados obtidos nas entrevistas – o impacto dos partidos da oposição ao nível dos gabinetes ministeriais parece reflectir uma tentativa de reforço da capacidade de governação dos governos partidários. Na realidade, quanto mais crítica a oposição, maior a

tendência para os governos partidários para se rodearem de elementos que permitem reforçar a sua capacidade de resolução e de legitimação de preferências e opções políticas, as quais tendem a ser desenhadas ao nível dos gabinetes ministeriais.

A acção fiscalizadora dos partidos da oposição tem um impacto negativo nas nomeações para os grupos de trabalho. Tal como salientámos no segundo capítulo, a politização estrutural é um potencial mecanismo para os governos partidários justificarem as suas opções políticas, mas também para retirarem assuntos da agenda política, dificultarem ou adiarem a articulação de determinados problemas ou mesmo protelarem a sua resolução (Sjöblom, 1986; Buck; 1996, p. 45). Os resultados apresentados no modelo de regressão sugerem que a existência de partidos da oposição mais críticos tende a reduzir a possibilidade para a constituição destes grupos de trabalho, potencialmente reduzindo a margem dos partidos no governo para adiarem a resolução dos problemas. Assim, a constituição de grupos de trabalho – e a sua potencial instrumentalização para lidar com os problemas – é dependente da inexistência de partidos da oposição críticos, que possam pressionar os partidos no governo para resolver determinado problema. Neste sentido, à semelhança das conclusões apresentadas em outros estudos, esta tese permite verificar empiricamente a importância dos partidos da oposição na limitação dos cargos de direcção superior e intermédia e grupos de trabalho (Grzymala-Busse, 2003), revelando um efeito distinto e menos limitado nos restantes níveis hierárquicos considerados.

Apesar do efeito limitador da acção fiscalizadora dos partidos da oposição, é possível identificar-se um padrão de cooperação estratégica entre os principais partidos. As perspectivas dos entrevistados apontam para a manutenção de um modelo de cooperação interpartidário – particularmente entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata. A perspectiva (quase) generalizada relativamente a um estilo de patronagem proporcional – identificada por mais de 70 por cento dos entrevistados – é um potencial reflexo da cristalização do padrão de cooperação estratégica entre os dois partidos durante o processo de consolidação democrática que, segundo os entrevistados, pode alargar-se à patronagem. Este padrão de cooperação surge associado, nas entrevistas, à necessidade de assegurar que, em casos de alternância partidária completa, o novo partido incumbente não substitui toda a elite dirigente anteriormente nomeada e à necessidade de estabelecer equilíbrios ao nível



legislativo. É, ainda, salientada a importância de um estilo de partilha de nomeações de forma proporcional tendo em conta a força da implantação regional dos partidos da oposição – um efeito que se torna tendencialmente mais saliente nos casos das nomeações para cargos nos serviços periféricos da administração do Estado – gerando, assim, uma forma de contornar os bloqueios que possam emergir na implementação de políticas públicas ao nível periférico.

Embora seja comumente aceite que a administração pública participa sobretudo ao nível da implementação de políticas públicas (Downs, 1967; Theodoulou, 1995, p. 90) – tornando a patronagem enquanto mecanismo de controlo mais saliente nesta etapa do processo de políticas públicas – a realidade é que a máquina administrativa exerce, também, importantes funções ao nível da formulação de políticas públicas (Bryner, 2003; Jenkins-Smith & Sabatier, 2003). Assim, os governos partidários têm interesse não apenas na implementação de políticas públicas, mas também no controlo sobre a definição e identificação de problemas e da formulação de respostas para esses problemas. Embora se considere que as dimensões partidárias e ideológicas sejam mais salientes nesta etapa inicial do processo de políticas públicas (Hill, 1997b, p. 115), a máquina administrativa do Estado tende a ser envolvida, na medida em que esta é incumbida de agregar o apoio necessário para as soluções políticas previstas pelo governo (Bryner, 2003, p. 301). As soluções para os problemas identificados tendem a resultar de negociações e de compromissos entre os diferentes actores que consideram ter soluções para o problema identificado. Mas se esta negociação for difícil ou demorada, o governo pode nomear uma comissão e pode, desta forma adiar – e, porventura, evitar – a tomada de uma decisão (Buck, 1996, p. 45). Este aspecto é congruente com a literatura sobre governos partidários, que considera que os governos partidários podem não estar unicamente orientados para “resolver”, mas antes para “lidar” com os problemas (Sjöblom, 1986, p. 79). Isso pode implicar que os partidos no governo possam “criar problemas” para justificarem (legitimarem) determinadas actividades (Sjöblom, 1986, p. 79). Em alternativa, podem procurar retirar determinado assunto da agenda política ou dificultar ou adiar a articulação do problema; e, finalmente, os partidos podem manter o debate sobre determinado problema, evitando que este seja solucionado por razões estratégicas. Neste sentido, a forma de “lidar” com os problemas tem potenciais implicações sobre a patronagem.

Os resultados relativos à politização estrutural são consistentes com o papel tradicionalmente atribuído à politização estrutural. Assim, os resultados reforçam as expectativas quanto à utilização destas nomeações para assegurar a legitimação e justificação das opções públicas dos partidos no governo, tal como sugerido por outros estudos (Campbell & Halligan, 1992; Dierickx, 2004; Egeberg, 1999; James, 2007; Page & Wright, 1999; Sausman & Locke, 2004). As nomeações para os gabinetes ministeriais e para grupos de trabalho permitem aos partidos no governo contornar os obstáculos que o excesso de legalismo imprime em termos de morosidade ao funcionamento da administração pública.

Que implicações têm estes resultados para o modelo de governos partidários? Os resultados apresentados neste trabalho permitem concluir que a primazia dos partidos no sistema político se reflecte, também, ao nível das nomeações para a estrutura dirigente da administração pública. Esta tese aponta para um controlo partidário do processo decisório e da máquina administrativa com tudo o que isso possa implicar positiva, ou negativamente. Com efeito, a influência do partido no governo visa impedir que a máquina administrativa possa obstruir a implementação da política governamental – o que não parece ser incomum nos casos de máquinas administrativas que exerceram funções com regimes diferentes (por exemplo, regimes autoritários) (Sotiropoulos, 2004a). Deste modo, o caso português permite ilustrar a tendência para (re)utilizar velhos instrumentos de controlo partidário – como a patronagem – de forma a contornar os obstáculos que se colocam ao controlo partidário do processo de políticas públicas. De facto, embora a lógica das nomeações enquanto recompensa tenda a subsistir, emerge também um valor instrumental das nomeações, com estas a serem (também) utilizadas para reforçar o controlo político e mitigar potenciais problemas de delegação no processo de políticas públicas.

A patronagem emerge, assim, como um recurso fundamental no processo de políticas públicas, fornecendo aos governos partidários a possibilidade de controlarem as rodas burocráticas do governo e, assim, assegurar a sua responsividade. Estes resultados são particularmente relevantes num contexto em que se antevia o declínio da utilidade da patronagem que, em última instância, viria a tornar-se um instrumento “obsoleto” (Bearfield, 2009). Pelo contrário, a análise empírica deste trabalho permite que a “revolução silenciosa” (Sorauf, 1960) da patronagem parece tê-la transformado num importante instrumento para a

revitalização da prestação de contas (*accountability*) em sistemas democráticos (Flinders & Mathews, 2010, p. 653) e para amenizar os potenciais problemas de delegação próprios do processo de políticas públicas.

A utilização de velhos instrumentos como solução para os novos dilemas de governação não está, contudo, isenta de riscos. Para parafrasearmos Blondel (2002, p. 254), diríamos que a patronagem não tem de ser um mero paliativo, mas não pode ser um modo de vida. Com efeito, a utilização da patronagem importa riscos não apenas para o processo de políticas públicas, mas também para os próprios partidos políticos e para a qualidade da democracia.

Em primeiro lugar, o recurso à patronagem pode implicar sérios riscos para a continuidade de políticas e de reformas, particularmente em cenários de alternância governativa. Com efeito, a tendência para assegurar a responsividade da administração pública através de mecanismos como a patronagem, impele os partidos no governo a substituir a elite dirigente da administração pública. Tal gera potenciais discontinuidades no processo de implementação de políticas públicas e de reformas a longo prazo. Este efeito é, também, acentuado pela tendência para o exercício de funções dirigentes por curtos períodos de tempo – confirmado na maior parte dos países em análise no capítulo comparativo. Desta forma, a utilização da patronagem pode contribuir para a deterioração do processo de políticas públicas, uma vez que tanto políticos como altos cargos dirigentes tendem a evitar compromissos, planos ou reformas políticas a longo prazo. Assim, tal como Moe (1989) sublinha, as políticas tendem a estar orientadas para objectivos de curto-prazo, com menor impacto. São, no entanto, necessários estudos que permitam testar e avaliar o real impacto da patronagem e, em particular, da duração do exercício de funções e do padrão de carreiras na capacidade da administração pública para assegurar a implementação e no desempenho das instituições da máquina administrativa do Estado.

Em paralelo, a nomeação de estruturas que acabam por duplicar as tarefas da administração pública tem, igualmente, importantes implicações para o processo de políticas públicas. Com efeito, não foram raros os casos de entrevistados que expuseram o seu desagrado relativamente ao conhecimento de que detinham da duplicação das suas tarefas que estariam a ser conduzidas quer por elementos dos gabinetes ministeriais, quer por comissões e grupos de trabalho que operam de forma paralela à administração pública, reclamando algum

“esquecimento” e negligência das suas competências profissionais por parte da equipa ministerial. Vale a pena salientar que estas críticas surgem em entrevistas com dirigentes da administração indirecta do Estado<sup>354</sup>, o que levanta questões relativamente ao efectivo significado da *política de despolitização* em Portugal. De facto, embora a literatura aponte para a criação de estruturas semi-públicas como uma estratégia para contornar a ineficiência da administração pública tradicional, a verdade é que parece existir um padrão actual em que a própria administração semi-pública é suplantada por estas estruturas de curta duração, o que explica o impacto positivo desta variável no modelo de regressão relativo aos grupos de trabalho. De resto, o Banco Mundial (2000) alertava para esta tendência e os seus efeitos particularmente tendo em conta a maior discricionariedade em termos remuneratórios destas estruturas, o que acaba por acrescentar a desmoralização da administração pública e, em última análise pode dificultar a capacidade de atrair *the best and the brightest* das gerações mais novas, com claras implicações para o processo decisório a longo prazo se o modelo actual se mantiver inalterado.

O recurso à patronagem tem, também, consequências ao nível partidário. Os partidos foram (re)inventando estratégias para assegurarem tanto a sua sobrevivência em termos organizacionais, como a sua centralidade no sistema partidário. Por um lado, a utilização dos recursos do Estado permitiu aos partidos compensar a dificuldade em termos de enraizamento social (Katz & Mair, 1995). Por outro lado, estes recursos – particularmente os subsídios atribuídos aos partidos – são tidos como uma condição necessária para o “funcionamento saudável dos partidos políticos” (van Biezen, 2004, p. 704). Esta forma de encarar o papel dos partidos contribuiu para a centralidade dos partidos no sistema democrático, na medida em que estes são considerados bens públicos essenciais em democracia (van Biezen, 2004). Para além da utilização de estratégias que asseguram a centralidade dos partidos no sistema democrático, os partidos procuram manter-se centrais no processo de políticas públicas. A patronagem permite uma maior proximidade entre as preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* de fiscalização no processo de delegação dos governos partidários para a administração pública. Estes mecanismos – a aproximação ao Estado; o conluio entre partidos políticos para assegurarem o acesso aos recursos do Estado

---

<sup>354</sup> D28 AIE; D27 AIE; D24 AIE.

para, assim, se manterem como os principais competidores; e a utilização da patronagem – protegem os partidos políticos e mitigam a percepção relativamente a um declínio da importância dos partidos políticos. Contudo, a utilização destes mecanismos e, tal como salientámos atrás, a percepção que os cidadãos têm sobre a utilização da patronagem – e dos recursos do Estado – minam a confiança dos cidadãos nos partidos políticos. Em última análise, poder-se-ia afirmar que ao utilizar os recursos do Estado, os partidos estão a minar o seu próprio ecossistema.

A percepção do eleitorado quanto à continuada utilização da patronagem como uma estratégia de auto-alimentação dos partidos dificulta a inversão do enraizado sentimento anti-partidário – que é considerado um traço cultural da Europa do Sul (Torcal, Gunther, & Montero, 2002). Desta forma, impede a tendência de afastamento e desafeição do eleitorado relativamente à política. Naturalmente, isso tem implicações para a qualidade da democracia. Como sabemos, uma das dimensões da qualidade da democracia está relacionada com a avaliação que os cidadãos fazem da democracia e das suas instituições (Diamond & Morlino, 2004; Schmitter, 1999a, p. 451). A crise de confiança nos partidos políticos embora não tenha implicações significativas para a estabilidade do regime democrático (Torcal, et al., 2002), tem importantes implicações na erosão das relações entre os partidos e os cidadãos. Assim, a percepção que o eleitorado tem da utilização da patronagem pode aumentar o desinteresse e o distanciamento dos cidadãos em relação aos partidos políticos (Magalhães, 2004, p. 355) e, ao mesmo tempo, reduz o potencial dos partidos para a mobilização do eleitorado, o que pode ser uma ameaça para a qualidade da democracia, na medida em que esta depende da participação dos cidadãos. Com efeito, redução da participação implica uma menor responsabilização e *accountability* (vertical) – que é considerada uma dimensão central para a qualidade da democracia (Diamond & Morlino, 2004, pp. 23-24) – gerando um ciclo vicioso, já que, por sua vez, a menor *accountability* acentua a menor participação (Jalali & Silva, 2009, p. 305). Neste sentido, a patronagem pode ser parte da solução para os desafios enfrentados pelos governos partidários; mas poderá também ser parte do problema em termos dos desafios da qualidade da democracia.

A investigação conduzida no âmbito desta tese pode ser aprofundada. Esta tese permitiu compreender a importância da patronagem para os governos partidários, cuja utilização flutua

de acordo com os ciclos eleitorais, o enraizamento social dos partidos, o desenvolvimento económico, a acção fiscalizadora dos partidos da oposição e, em alguns níveis hierárquicos pode variar consoante as áreas programáticas mais importantes para os partidos no governo.

Contudo, a tese de que a patronagem emerge como um mecanismo de controlo político *ex ante* da máquina burocrática do Estado, não esclarece necessariamente quanto poder é delegado aos altos cargos dirigentes e até que ponto a autonomia dos dirigentes depende da sua capacidade técnica. O contexto emergente decorrente da aprovação da última legislação aprovada em Portugal fornece um potencial contexto favorável ao estudo destas questões. Com efeito, a legislação aprovada em 2011 determina a publicação da carta de missão dos dirigentes, que define os objectivos, “devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções”<sup>355</sup>. A análise destes documentos permite ter uma aproximação ao poder delegado nos dirigentes da administração pública, tornando possível compreender até que ponto as estratégias de recrutamento e os indicadores relativos à patronagem de poder ou de serviço geram maior discricionariedade administrativa na actividade dos agentes nomeados. De igual forma, este estudo pode ser complementado com a análise das perspectivas das dirigentes relativamente ao seu grau de autonomia na execução de políticas públicas.

---

<sup>355</sup> Ver artigo 19-A da Lei 64/2011 de 22 de Dezembro.

## Referências Bibliográficas

- Aberbach, D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *Political Science and Politics*, 35(4).
- Aberbach, D., Putnam, R., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Ágh, A. (2002). *The reform of state administration in Hungary: The capacity of core ministries to manage the Europeanization*. Comunicação apresentada em ECPR Joint Sessions, Turin. (disponível em <http://www.demstar.dk/papers/ECPR%20Turin%20session%20Agh.pdf>, consultado a 10 de Setembro de 2008).
- Aguiar, J. (1985). Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade. *Análise Social*, XXI (3.º-4.º-5.º)(87-88-89), 759-783.
- Aguiar, J. (1987). Formas de dominação e sociedade: o caso do neopatrimonialismo. *Análise Social*, XXIII(96), 241-278.
- Almeida, P. T. d. (1995). *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na "Regeneração" (1851-1890) (Tese de Doutoramento)*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Amaral, D. F. d. (1996). *O Antigo Regime e a Revolução: Memórias Políticas (1941-1975)*. Venda Nova: Bertrand.
- Andeweg, R. (1996). The Netherlands: parties between power and principle. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government : An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies* (pp. 128-151). Basingstoke: Macmillan Press.
- Andeweg, R. (2000a). Party government, state and society: mapping boundaries and interrelations. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government* (pp. 38-55). Wiltshire: Palgrave.
- Andeweg, R. (2000b). Political recruitment and party government. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government* (pp. 119-140). Wiltshire: Palgrave.

- Andeweg, R. (2003). On studying governments. In J. Haywards & A. Menon (Eds.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Araújo, F., Mendes, S., & Tavares, A. (2009). *Mapping agencies in the public sector: The case of Portugal*. Comunicação apresentada em Cost Action Meeting, Bruxelas (disponível em [http://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/200904\\_cost%20meeting/20090420/Mapping%20Portugal.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/200904_cost%20meeting/20090420/Mapping%20Portugal.pdf), consultado a 18 de Novembro de 2010).
- Araújo, J. (2001). *Developments in change management in Portuguese central administration: the dilemma between hierarchy and agencification*. Comunicação apresentada em Fifth International Symposium on Public Management, Barcelona (disponível em [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3309/1/NEAPPSerieI\(5\).pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3309/1/NEAPPSerieI(5).pdf), consultado a 17 de Abril de 2008).
- Aucoin, P. (2010). Canada. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the role of the Political Adviser* (pp. 64-93). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2010). The dialectics of accountability for performance in public management reform. In G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service* (pp. 244-280). Québec: McGill-Queen's Press.
- Bäck, H., Debus, M., & Dumond, P. (2010). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political research*, 50(4), 441-478.
- Baker, R. (1994). Democracy versus bureaucracy: Transforming the nature of the civil service in Bulgaria. In R. Baker (Ed.), *Comparative Public Management: Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context* (pp. 53-66). Westport: Greenwood Publishing Group.
- Baklanoff, E. N. (1992). The political economy of Portugal's later "Estado Novo": A critique of the stagnation thesis. *Luso-Brazilian Review*, 29(1), 1-17.
- Baklanoff, E. N. (1996). Breve experiência do socialismo em Portugal: o sector das empresas estatais. *Análise Social*, 138(4), 925-947.



- Banco Mundial. (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington: The World Bank.
- Barbour, R. S. (2001). Checklists for improving rigour in qualitative research: a case of the tail wagging the dog? *BMJ*, 322(7294), 1115-1117.
- Barreto, A. (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise Social*, XX(81-82), 191-218.
- Barreto, A. (1994). Portugal, a Europa e a democracia. *Análise Social*, XXIX (129)(5), 1051-1069.
- Barroso, J. D. (1987). O processo de democratização em Portugal: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica. *Análise Social*, XXIII(95), 97-116.
- Barton, A. (2008). New Labour's management, audit and 'what works' approach to controlling the 'untrustworthy' professions. *Public Policy and Administration*, 23(3), 263-277.
- Bazeley, P. (2002). The evolution of a project involving an integrated analysis of structured qualitative and quantitative data: from N3 to NVivo. *International Journal of Social Research Methodology*, 5(3), 229-243.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76.
- Berenschot, B. V. (1997). *The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Fourteen OECD Member Countries*. The Hague: Office for the Senior Public Service.
- Bermeo, N. (1987). Redemocratization and transition elections: A comparison of Spain and Portugal. *Comparative Politics*, 19(2), 213-231.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *Political Science and Politics*, 35(4), 679-682.
- Blondel, J. (1968). Party systems and patterns of government in western democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 180-203.
- Blondel, J. (1995a). The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships. *Working paper*.
- Blondel, J. (1995b). Toward a systematic analysis of government-party relationships. *International Political Science Review*, 16(2), 127 - 143.

- Blondel, J. (2000). Introduction. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective* (pp. 1-21). Wiltshire: Palgrave.
- Blondel, J. (2002). Party government, patronage and party decline in Western Europe. In R. G. e. al (Ed.), *Political parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 233-256). Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, J., & Nousiainen, J. (2000). Governments, supporting parties and policy making. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective* (pp. 161-195). Londres: Palgrave Macmillan.
- Bogdan, R., & Taylor, S. J. (1975). *Introduction to Qualitative Research Methods*. Nova Iorque: John Wiley.
- Bordogna, L. (2007). Industrial relations in the public sector.(disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf>, consultado a 10 de Janeiro de 2010).
- Boyne, G. A. (1998). Public services under New Labour: back to bureaucracy? *Public Money & Management*, 18(3), 43-50.
- Brans, M., & Steen, T. (2007). From incremental to copernican reform?: changes to the position and role of senior civil servants in the belgian federal administration. In E. Page & V. Wright (Eds.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations* (pp. 63-80). Londres: Palgrave Macmillan.
- Brans, M., Pelgrims, C., & Hoet, D. (2006). Comparative observations on tensions between professional policy advice and political control in the Low Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 72(1), 57-71.
- Bruneau, T. (1997). *Political Parties and Democracy in Portugal*. Boulder: Westview Press.
- Bryner, G. (2003). Public organizations and public policies. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 300-309). Londres: Sage Publications.
- Buck, S. J. (1996). The public policy process. In S. J. Buck (Ed.), *Understanding Environmental Administration and Law* (2ª ed., pp. 34-60). Washington: Island Press.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J., & Tannenbaum, E. (2001). *Mapping policy Preferences*. Oxford: University of Oxford Press.

- Burnham, P. (2001). New Labour and the politics of depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, 3(2), 127-149.
- Caiado, A., & Pinto, A. C. (1997). *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*. Lisboa: Vislis.
- Calussi, F. M. B. (2000). O processo de tomada de decisões em política comunitária. *Análise Social*, XXXV( 154-155), 383-404.
- Calvert, R., McCubbins, M., & Weingast, B. (1989). A theory of political control of agency discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3), 588-610.
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Campbell, C., & Halligan, J. (1992). *Political Leadership in an Age of Constraint: Bureaucratic Politics Under Hawke and Keating*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Campbell, C., & Wilson, G. (1995). *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell.
- Cansino, C. (1995). Party government: The search for a theory - Introduction. *International Political Science Review*, 16(2), 123-126.
- Carboni, N. (2010). Changing relationships between politicians and bureaucrats in contemporary democracies: An empirical analysis of the Italian experience. *International Public Management Review*, 11(1), 90-109.
- Cardona, F. (2006). *Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states*. Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures”, Vilnius.
- Carmo, H. (1987). Os dirigentes da Administração Pública em Portugal: contribuição para o seu estudo. *Separata da Revista Estudos Políticos e Sociais*, XV(3-4), 161-368.
- Cassese, S. (1999). Italy's senior civil service: an ossified world. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 55-89). Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, S. (2003). The age of administrative reforms. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 128-139). Oxford: Oxford University Press.

- Castel-Branco, T., Carinhas, C., & Cruz, E. (2005). *Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa 2005*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Castilho, J. M. T. (1997). *A Assembleia Nacional (1934-1974)*. Doutoramento Tese de doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Caul, M. L., & Gray, M. M. (2000). From platform declarations to policy outcomes. changing party profiles and partisan influence over policy. In J. D. Russell & M. Wattenberg (Eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 208-237). Oxford: Oxford University Press.
- Cerezales, D. P. (2003). *O Poder Caiu na Rua*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Christensen, J. G. (2004). Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark. In G. Peters (Ed.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 14-40). Londres: Routledge.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cienfuegos, I. M. Á. D. (1999). Spain: Still the primacy of corporatism? In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 32-54). Oxford: Oxford University Press.
- Cole, M. (2005). Quangos: The debate of the 1970s in Britain. *Contemporary British History* 19(3), 321-352.
- Connaughton, B. (2010). Ireland. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 151-179). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Corkill, D. (1999). *The Development of the Portuguese Economy: A Case of Europeanization*. Londres: Routledge.
- Cotta, M. (2000a). Conclusion: from the simple world of party government to a more complex view of party-government relationships. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective* (pp. 196-222). Wiltshire: Palgrave.

- Cotta, M. (2000b). Defining party and government. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective* (pp. 56-95). Wiltshire: Palgrave.
- Cruz, J. M. T. d. (2002). *A Função Pública e o Poder Político*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Cruz, M. B. d. (1982). Notas para uma caracterização política do salazarismo. *Análise Social*, Vol. XVIII (3.º-4.º-5.º)(72-73-74), 773-794.
- Dargie, C., & Locke, R. (1999). The British senior civil service. In E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 178-204). Oxford: Oxford University Press.
- Davies, P. H. J. (2001). Spies and informants: triangulation and the interpretation of elite interview data in the study of intelligence and security services. *Politics*, 21(1), 73-80.
- de Winter, L. (2006). *Sixty years of party patronage in the Belgian partyocracy: quantitative and qualitative transformations*. Comunicação apresentada em 3rd ECPR Joint Session Nicosia, Cyprus.
- de Winter, L., & Dumont, P. (2003). Belgium: delegation and accountability under partyocratic rule. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 253-280). Oxford: Oxford University Press.
- Derlien, H.-U. (1988). Repercussions of government change on the career civil service in West Germany: The cases of 1969 and 1982. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 1(1), 50-78.
- Dexter, L. A. (2006). *Elite and Specialized Interviewing*. Essex: ECPR Press.
- Diamandouros, N. P., Gunther, R., Sotiropoulos, D. A., & Malefakis, E. E. (2006). Introduction: Democracy and the state in the new Southern Europe. In R. Gunther, N. P. Diamandouros & D. A. Sotiropoulos (Eds.), *Democracy and the State in the New Southern Europe* (pp. 1-41). Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy: an overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.

- Dierickx, G. (2004). Politicization in the belgian civil service. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative perspective: The Quest for Control* (pp. 178-205). Londres: Routledge.
- Díez, S. P. (2000a). The development and current features of the spanish civil service system. In H. A. G. M. Bekke & F. M. v. d. Meer (Eds.), *Civil Services Systems in Western Europe* (pp. 247-274). Londres: Edward Elgar.
- Díez, S. P. (2000b). *El control político de la administración central*. Comunicação apresentada no Seminário “Los altos cargos entre la política y la administración”, Barcelona (disponível em [http://www.uned.es/113016/archivos/documento55-pi\\_sunyer-politizacion-2000.pdf](http://www.uned.es/113016/archivos/documento55-pi_sunyer-politizacion-2000.pdf), consultado a 20 de Março de 2008).
- Díez, S. P. (2000c). El control político de la administración central española en 1982 y 1996: continuidad y cambio. In J. Matas (Ed.), *El Control Político de la Administración* (pp. 131-161). Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Díez, S. P. (2004). Politicisation of the spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 226-256). Londres: Routledge.
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2009). *A Década, o Emprego Público em Números*. Lisboa: Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Dixon-Woods, M., Agarwal, S., Young, B., Jones, D., & Sutton, A. (2004). *Integrative Approaches to Qualitative and Quantitative Evidence*. Londres: Health Development Agency.
- Dogan, M. (1975). *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. Nova Iorque: John Wiley.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dumont, P., & Varone, F. (2006). Delegation and accountability in parliamentary democracies: smallness, proximity and short cuts. In D. Braun & F. Gilardi (Eds.), *Delegation in Contemporary Democracies* (pp. 52-76). Nova Iorque: Routledge.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Nova Iorque: John Wiley.

- Duverger, M. (1980). A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Egeberg, M. (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public Administration*, 77(1), 155-170.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2008). Revisiting politicization: political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), 337-363.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2010). New Zealand. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 114-150). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Elgie, R. (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3), 697-722.
- Eschenburg, T. (1961). *Ämterpatronage*. Stuttgart: Curt E. Schwab.
- EUPAN. (2006). *Leadership and the Lisbon Strategy - A Missing Link in the Public Sector?: European Public Administration Network*.
- Farias, P., & Gaetani, F. (2002). *A Política de Recursos Humanos e a Profissionalização da Administração Pública no Brasil do Século XXI: Um Balanço Provisório*. Lisboa: CLAD.
- Fawcett, P., & Gay, O. (2010). The United Kingdom. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 24-63). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Ferreira, N. E., Carvalho, R. A. d., & Pinto, A. C. (2009). The 'empire of the professor': Salazar's ministerial elite, 1932-44. In A. C. Pinto (Ed.), *Ruling Élités and Decision-making in Fascist-era Dictatorships* (pp. 119-137). Nova Iorque: Social Science Monographs.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.



- Flinders, M. (2009). The politics of patronage in the United Kingdom: shrinking reach and diluted permeation. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4), 547-570.
- Flinders, M., & Buller, J. (2005). *Depoliticisation, democracy and arena-shifting*. Comunicação apresentada em SCANCOR/SOG Conference: "Autonomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations", Stanford University (disponível em [iphone.sog-rc27.org/old\\_web/Paper/Scancor/Flinders.doc](http://iphone.sog-rc27.org/old_web/Paper/Scancor/Flinders.doc), consultado a 13 de Março de 2009).
- Flinders, M., & Denton, M. (2006). *Shrinking reach and delegated governance: political parties and patronage in Britain*. Comunicação apresentada em 3rd ECPR Joint Session, Nicosia, Cyprus.
- Flinders, M., & Mathews, F. (2010). Think again: patronage, governance and the smarter state. *Policy and Politics*, 38(4), 639-656.
- Freddi, G. (1986). Bureaucratic rationalities and the prospect for party government. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (Vol. 1, pp. 143-177). Berlin: Walter de Gruyter.
- Freire, A. (2001). Análise de regressão logística. In J. M. Pais, M. V. Cabral & J. Vala (Eds.), *Atitudes Sociais dos Portugueses: Religião e Bioética* (pp. 323-326). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, A. (2004). Voto por temas: políticas públicas, desempenho do governo e desempenho eleitoral. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos: as Eleições Legislativas de 2002* (pp. 159-192). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Freire, J. (2010). A evolução do papel e do peso do Estado em Portugal a partir da segunda metade do século XX. *CIES e-Working Paper*, 97.
- Frye, T. (1997). A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*, 30(5), 523-552.
- Gadowska, K. (2009). *Law in action. The problem of political patronage in the process of appointing high-rank posts in civil service in Poland*. Comunicação apresentada em 17th NISPAcee Annual Conference, Budva, Montenegro (disponível em



- [http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200907031109520.Gadowska\\_Ne\\_w.doc](http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200907031109520.Gadowska_Ne_w.doc), consultada a 10 de Maio de 2011).
- Gajduschek, G. (2007). Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system. *Communist and Post-Communist Studies*, 40, 343-362.
- Gallagher, T. (1986). Portugal's second decade of democracy. *The World Today*, 42(4), 67-69.
- Ganhão, M. T. (1994). Desburocratização da administração pública. *Fórum Sociológico, Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, 5, 7-18.
- Geddes, B. (1993). A game-theoretic model of reform in Latin American democracies. In W. J. Booth, P. James & H. Meadwell (Eds.), *Politics and Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goetz, K. H. (1999). Senior officials in the german federal administration: Institutional change and positional differentiation. In E. C. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 147-177). Oxford: Oxford University Press.
- Goetz, K. H. (2001). Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1032-1051.
- Goetz, K. H., & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing central executives in Post-Communist Europe: A four-country comparison. *Journal of European Public Policy* 8(6), 864-887.
- Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The Qualitative Report*, 8(4), 597-607.
- Goldston, R. S. (1977). Patronage in british government. *Parliamentary Affairs*, 30(1), 80 - 97.
- Gomez, R., & Verge, T. (2012). Party patronage in Spain: extensive but not pervasive use of appointments as s tool of party government. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 316-335). Oxford: Oxford University Press.

- Gordin, J. P. (2002). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 41, 513-549.
- Gordon, M. (1971). Civil servants, politicians, and parties: shortcomings in the british policy process. *Comparative Politics*, 4(1), 29-58.
- Gouveia, J. B. (2001). As associações públicas profissionais no direito português. In L. M. L. R. Ribas (Ed.), *Direito em questão: aspectos principiológicos da justiça* (pp. 257-). Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco.
- Graham, L. S. (1983). Bureaucratic politics and the problem of reform in the state apparatus. In L. S. Graham & D. L. Wheeler (Eds.), *Modern Portugal: The Revolution and its Consequences*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Graham, L. S. (1985). Administração pública central e local: continuidade e mudança. *Análise Social*, XXI(87-88-89), 903-924.
- Graham, L. S. (2001). Institutionalizing democracy. Governance in post-1974 Portugal. In A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (2<sup>a</sup> ed., pp. 242-253). Nova Iorque: CRC Press.
- Gray, J. H., & Densten, I. L. (1998). Integrating quantitative and qualitative analysis using latent and manifest variables. *Quality & quantity*, 32, 419-431.
- Greenfield, S. M. (1977). The patrimonial state and patron-client relations in Iberia and Latin America: Sources of "the system" in the fifteenth-century writings of the Infante D. Pedro of Portugal. *Ethnohistory*, 24(2), 163-178.
- Gruber, J. E. (1987). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press.
- Grzymala-Busse, A. (2003a). *Party competition and the pace of state reform*. Comunicação apresentada em Annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia (disponível em <http://209.235.207.196/~ep/papers/2004winner.pdf>, consultado a 2 de Março de 2008).
- Grzymala-Busse, A. (2003b). Political competition and the politicization of the state in East Central Europe. *Comparative Political Studies*, 36(10), 1123-1147.

- Grzymala-Busse, A. (2006). The discreet charm of formal institutions: Postcommunist party competition and state oversight. *Comparative Political Studies*, 39(3), 271-300.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo Sentidos e Formas de Uso*. Estoril: Principia Editora.
- Hadjiisky, M. (2009). Europeanisation and the reform of the State: The influence of the European Union in the reform of the Czech public administration (1993-2004). *GSPE Working Papers*.
- Hair, B., & Anderson, T. (2007). *Análise Multivariada de Dados*. São Paulo: Artmed Editora.
- Hansen, S. B. (1988). Élite informants and theoretical guidance in policy analysis. In E. B. Portis & M. B. Levy (Eds.), *Handbook of Political Theory and Policy Science* (pp. 199-215). Nova Iorque: Greenwood Press.
- Hart, P. T., & Wille, A. (2006). Ministers and top officials in the dutch core executive: living together, growing apart? *Public Administration*, 84(1), 121-146.
- Hazelkorn, E. (1986). Class, clientelism and the political process in the Republic of Ireland. In P. Clancy, S. Drudy, K. Lynch & L. O'Dowd (Eds.), *Ireland: a Sociological Profile*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Heywood, P., & Meyer-Sahling, J.-H. (2008). *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*. Warsaw: Ernst & Young – Sprawne Państwo.
- Hill, M. (1997a). Bureaucrats and professionals in the policy process. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process in the Modern State* (3<sup>a</sup> ed., pp. 196-225). Edinburgo: Prentice Hall.
- Hill, M. (1997b). *The Policy Process in the Modern State* (3<sup>a</sup> ed.). Edinburgo: Prentice Hall.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Londres: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Peters, G. (1994). Understanding RHPO's. In C. Hood & G. Peters (Eds.), *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office* (Vol. 33). Londres: Sage Publications.
- Hopkin, J. (2001). A 'southern model' of electoral mobilisation? Clientelism and electoral politics in post-Franco Spain. *West European Politics*, 24(1), 115-136.

- Huber, J. D. (2000). Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 397-413.
- Huber, J. D., & Lupia, A. (2001). Cabinet instability and delegation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 45(1), 18-32.
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Ignazi, P., & Ysmal, C. (1998). Conclusion: party organization and power - A southern european model? In P. Ignazi & C. Ysmal (Eds.), *The Organization of Political Parties in Southern Europe* (pp. 281-301). Westport: Greenwood Publishing Group.
- Ingraham, P. (1998). Making public policy: the changing role of the higher civil service. In B. G. Peter & D. J. Savoie (Eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (pp. 164-187). Québec: McGill-Queen's Press.
- Jalali, C. (2004). As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002* (pp. 87-124). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Jalali, C. (2006). The woes of being in opposition: The PSD since 1995. *South European Society & Politics*, 11(3 - 4), 359-379.
- Jalali, C. (2007). *Partidos e Democracia em Portugal (1974-2005)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Jalali, C., & Lisi, M. (2006). *Patronage and patterns of intra-party organizations*. Comunicação apresentada em ECPR join sessions: political parties and patronage, Nicosia, Cyprus.
- Jalali, C., & Lisi, M. (2009). Weak societal roots, strong individual patrons? Patronage and party organization in Portugal. *Revista Enfoques*, VII(11), 411-470.
- Jalali, C., & Silva, P. (2009). A culpa morre sempre solteira? Accountability, qualidade da democracia e governação em Portugal. In M. V. Cabral, M. C. Lobo & R. G. Feijó (Eds.), *Portugal: Uma Democracia em Construção. Ensaio de Homenagem a David B. Goldey* (pp. 285-308). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Jalali, C.; Silva, P.; Moreira, D. (2012). Treading in Shallow Water: Party Patronage in Portugal”. In Peter Mair, Petr Kopecký, and Maria Spirova (eds.) (2012). *Party Government and Party Patronage: Public Appointments and Political Control in European Democracies*. (pp. 294-315). Oxford: Oxford University Press.
- Jalali, C.; Silva, P. (2013). “Novos dilemas, velhas soluções? A complexa relação entre governos partidários e administração pública”. In César Madureira e Maria Asensio (eds.) (2013). *Handbook de Administração Pública*. (pp. 125-144). Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- James, S. (2006). Patronage regimes and american party development from ‘The Age of Jackson’ to the Progressive Era. *British Journal of Political Science*, 36(01), 39-60.
- James, S. (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European Countries* (SIGMA Paper n° 38). *OECD SIGMA*.
- Jann, W., & Veit, S. (2009). *Politicisation of administration or bureaucratisation of politics?: The case of Germany*. Comunicação apresentada em 5th ECPR General Conference, Potsdam (disponível em <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4516/pdf/pdpvw06.pdf>, consultado a 25 de Junho de 2010).
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. (2003). The study of public policy processes. In P. R. Lee, C. L. Estes & F. M. Rodríguez (Eds.), *The Nation's Health* (pp. 135-142). Londres: Jones & Bartlett Learning.
- Jensen, H. N., & Knudsen, T. (1999). Senior officials in the danish central administration: from bureaucrats to policy professionals and managers. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 229-248). Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, L. (2001). Denmark: 'the island culture'. In R. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets* (pp. 72-110). Buckingham: Open University Press.
- John, S., & Poguntke, T. (2012). Party patronage in Germany: The strategic use of appointments. In P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party*

- Government in European Democracies* (pp. 121-143). Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, J. B., & Reynolds, H. T. (2011). *Political Science Research Methods* (7<sup>a</sup> ed.). Washington: CQ Press.
- Johnson, N. (1975). Adversary politics and electoral reform: Need we be afraid. In S. E. Finer (Ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform* (pp. 79-95). Londres: Wigram.
- Judge, D. (1981). Specialists and generalists in british central government: A political debate. *Public Administration*, 59(1), 1-14. doi: 10.1111/j.1467-9299.1981.tb00423.x
- Kassim, H. (2003). Meeting the demands of EU membership: The europeanization of national administrative systems In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 81-85). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. (1986). Party government: a rationalistic conception. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (Vol. 1, pp. 31-71). Berlim: Walter de Gruyter.
- Katz, R. (1987). Party government and its alternatives. In R. Wildenmann (Ed.), *The Future of Party Government. Party Governments: European and American Experiences* (Vol. 2, pp. 1-26). Berlim: Walter de Gruyter.
- Katz, R., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5 - 28.
- Katz, R., & Mair, P. (2002). The ascendancy of the party in public office: party organizational change in twentieth-century democracies. In R. Gunther, J. R. Montero & J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 113-135). Oxford: Oxford University Press.
- Keefer, P. (2005). Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed? *World Bank Policy Research Working Paper No. 3594*.
- Keefer, P., & Vlaicu, R. (2008). Democracy, credibility, and clientelism. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24(2), 371-406.
- Keyton, J. (2001). *Communication Research: Asking Questions, Finding Answers*. Nova Iorque: McGraw-Hill.

- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). Citizen–politician linkages: an introduction. In H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (Eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 1-49). North Carolina: Duke University.
- Klingemann, H.-D., Hofferbert, R. I., Budge, I., & Keman, H. (1994). *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Komito, L. (1984). Irish Clientelism: A Reappraisal. *The Economic and Social Review*, 15(3), 173-194.
- Koole, R. (1996). Cadre, catch-all or cartel?: a comment on the notion of the cartel party. *Party Politics*, 2(4), 507-523.
- Kotchegura, A. (2008). *Civil Service Reform in Post-Communist Countries: The Case of the Russian Federation and the Czech Republic*. Leiden: Leiden University Press.
- Kopecký, P. (2012). Give me trafika: Party patronage in the Czech Republic. In P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 74-91). Oxford: Oxford University Press.
- Kopecký, P., & Mair, P. (2006). *Political parties and patronage in contemporary democracies: an introduction*. Comunicação apresentada em ECPR join sessions: Political parties and patronage, Nicosia.
- Kopecký, P., & Mair, P. (2007). *Political parties and patronage in contemporary democracies*. Comunicação apresentada no Workshop “Political Parties and Patronage”, Florença.
- Kopecký, P., & Mair, P. (2011). Party patronage in contemporary Europe: principles and practices. *EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies* 2011/41.
- Kopecký, P., & Mair, P. (2012). Conclusion: party patronage in contemporary Europe. In P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party government in European Democracies* (pp. 357-374). Oxford: Oxford University Press.
- Kopecký, P., & Scherlis, G. (2008). Party patronage in contemporary europe. *European Review*, 16, 355-371.



- Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (eds.) (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kopecký, P., Scherlis, G., & Spirova, M. (2007). *Party patronage in new democracies: concepts, measures and the design of empirical inquiry*. Comunicação apresentada no Workshop “Political Parties and Patronage”, Florence.
- Kopecký, P., Spirova, M., & Scherlis, G. (2011). *Beyond the cartel Party? Party patronage and the nature of parties in new democracies*. Comunicação apresentada em Joint IPSA/ECPR conference, São Paulo, Brasil.
- Krippendorff, K. (1980). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (1ª ed.). Califórnia: Sage Publications.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (2ª ed.). Califórnia: Sage Publications.
- Kuperus, H., & Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants In the European Union Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Londres: Sage Publications.
- Landé, C. H. (1983). Political clientelism in political studies: retrospect and prospects. *International Political Science Review*, 4(4), 435-454.
- Lane, J.-E., & Ersson, S. (1999). *Politics and Society in Western Europe* (4ª ed.). Londres: Sage Publications.
- Laver, G., & Garry, J. (2000). Estimating policy positions from political texts. *American Journal of Political Science*, 44(3), 619-634.
- Laver, M., & Schofield, N. (1990). *Multiparty Government : The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Leal, A. d. S. (1982). A organização do Estado depois da revolução de 1974. *Análise Social*, XVIII(72-73-74), 927-945.
- Legard, R., Keegan, J., & Ward, K. (2003). In-depth Interviews. In J. Ritchie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers* (pp. 139-170). Londres: Sage Publications.



- Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (pp. 19-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, P. H. (1978). Salazar's ministerial élite, 1932-1968. *The Journal of Politics*, 40(3), 622-647.
- Liegl, B., & Müller, W. (1999). Senior officials in Austria. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 90-120). Oxford: Oxford University Press.
- Lisi, M. (2009). New politics in Portugal: the rise and success of the left bloc. *Pôle Sud*, 30(1), 127-144.
- Lobo, M. C. (1996). A evolução do sistema partidário português à luz de mudanças económicas e políticas (1976-1991). *Análise Social*, Vol. XXXI (5.º)(139), 1085-1116.
- Lobo, M. C. (2000). Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995. *Análise Social*, XXXV, 147-174.
- Lobo, M. C. (2004). O impacto dos líderes partidários: uma escolha entre candidatos pouco populares. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002* (pp. 193-217). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lobo, M. C. (2005a). *Governar em Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Lobo, M. C. (2005b). The presidentialization of portuguese democracy? In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies* (pp. 269-288). Oxford: Oxford University Press.
- Lobo, M. C. (2006). Da consolidação democrática à qualidade da democracia: a União Europeia e os partidos políticos portugueses. *IPRI, Working Paper n° 20*.
- Lobo, M. C. (2007). A União Europeia e os partidos políticos portugueses: da consolidação à qualidade democrática. In P. Lains & M. C. Lobo (Eds.), *Em Nome da Europa. Portugal em Mudança (1986-2006)*. Cascais: Principia.
- Lopes, F. F. (1991a). Caciquismo e política em Portugal: uma perspectiva sobre a Monarquia e a I República. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 9, 127-137.

- Lopes, F. F. (1991b). Clientelismo, «crise de participação» e deslegitimação na I República. *Análise Social*, Vol. XXVI (2.º)(111), 401-415.
- Lopes, F. F. (1994). *Poder político e caciquismo na 1ª República*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Lopes, F. F. (1997). Partisanship and political clientelism in Portugal (1983-1993). *South European Society and Politics*, 2(3), 27-51.
- Machado, E. C. M. C. (1999). *A Relação entre Políticos e Burocratas: Contributos para o seu Estudo em Portugal*. Mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- Madureira, C. (2011). *Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: o caso de Portugal*. Comunicação apresentada no 8º Congresso Nacional de Administração Pública - Desafios e Soluções, Carcavelos (disponível em <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/573/1/Profissionalizacao%20e%20avaliacao%20dos%20dirigentes%20de%20topo%20.pdf>, consultado a 10 de Agosto de 2012).
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes: O caso da administração pública portuguesa. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 63, 51-69.
- Maeso, L. (2006). Una aproximación al régimen jurídico de los directivos públicos: el caso de Francia, Reino Unido, Italia y España. *Comisión de estudio del estado actual y perspectivas de la Administración General del Estado*.
- Magalhães, P. (2004). Democratas, descontentes e desafectos : as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002* (pp. 333-361). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Magone, J. (1998). A integração europeia e a constituição da democracia portuguesa. *Penélope*, 18, 123-163.
- Magone, J. (2000). Political recruitment and elite transformation in modern Portugal 1870-1999: The late arrival of mass representation. In H. Best & M. Cotta (Eds.), *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries* (pp. 341-370). Oxford: Oxford University Press.
- Magone, J. (2002). Portugal. *European Journal of Political Research*, 41(7-8), 1068-1074.

- Magone, J. (2003). *The Politics of Southern Europe*. Londres: Praeger Publishers.
- Magone, J. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Mair, P. (1994). Party organizations: From civil society to the state. In R. S. Katz & P. Mair (Eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (pp. 1-23). Londres: Sage Publications.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon press.
- Mair, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, XXXVIII(167), 277-293.
- Mair, P. (2007). Political parties and party systems. In P. Graziano & M. P. Vink (Eds.), *Europeanization: New Research Agendas* (pp. 154-166). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mair, P. (2008). The challenge to party government. *West European Politics*, 31(1), 211-234.
- Mair, P., & van Biezen, I. (2001). Party membership in twenty european democracies, 1980-2000. *Party Politics*, 7(5), 5-21.
- Majcherkiewicz, T. (2005). *Nomenklatura versus civil service: Defining politico-administrative relations under Miller's government*. Comunicação apresentada em 13th NISPACEe Annual Conference, "Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries", Moskwa (disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan021564.pdf>, consultado a 13 de Março de 2008).
- Maley, M. (2000). Conceptualising advisers' policy work: The distinctive policy roles of ministerial advisers in the Keating Government, 1991-96. *Australian Journal of Political Science*, 35(3), 449-470.
- Maley, M. (2010). Australia. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 94-113). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Manson, J. (1996). *Qualitative Researching*. Londres: Sage Publications.
- Marçal, B. J. N. (2010). *Governo de Pimenta de Castro: Um General no Labirinto da I República*. Mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa.

- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Marques, M. M. L., Santos, A. I., & Nogueira, S. (1996). *Administração Consultiva em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Martins, P. S. (2010). Cronysm. *Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 5349*.
- Mascio, F. d., Jalali, C., Pappas, T., Verge, T., & Gómez, R. (2010). *Southern european party patronage in comparative perspective*. Comunicação apresentada em PSA 60th Anniversary Conference, Edinburgo (disponível em [http://www.upf.edu/grcp/pdf/documents/2010/PSA\\_2010\\_PARTY\\_PATRONAGE\\_SOUTHERN\\_EUROPE.pdf](http://www.upf.edu/grcp/pdf/documents/2010/PSA_2010_PARTY_PATRONAGE_SOUTHERN_EUROPE.pdf), consultado a 18 de Maio de 2011).
- Mason, J. (1996). *Qualitative Researching*. Londres: Sage Publications.
- Matheson, A., Weber, B., Manning, N., & Arnould, E. (2007). Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants. [Working paper]. *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6.
- Mathison, S. (1988). Why triangulate? *Educational Researcher*, 17(2), 13-17.
- Mayntz, R., & Derlien, H.-U. (1989). Party patronage and politicization of the West German administrative élite 1970-1987: Toward hybridization? *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2(4), 384-404.
- McGregor, J. (1994). The presidency in East Central Europe. (*RFE/RL Research Report*), 3(2), 23-31.
- McGregor, J. (1996). Constitutional factors in politics in post-communist Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 29(2), 147-166.
- Meer, F. M. v. d. (2004). Dutch government reform and the quest for political control. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 206-226). Londres: Routledge.
- Meer, F. M. V. D., & Raadschelders, J. C. N. (1999). The senior civil service in the Netherlands: A quest for unity. In E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Élites in*

- Western European States - A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 205-248). Oxford: Oxford University Press.
- Meer, F. M. V. D., & Raadschelders, J. C. N. (2007). The changing role of the senior civil service in dutch national government. In E. Page & V. Wright (Eds.), *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations* (pp. 99-120). Londres: Palgrave Macmillan.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: an empirical analysis. *The American Political Science Review*, 69(2), 526-542.
- Meier, K. J., & Bohte, J. (2007). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Mény, Y. (1997). France: The end of the Republican ethic. In D. D. P. Y. Mény (Ed.), *Democracy and Corruption in Europe* (pp. 7-21). Londres: Continuum International Publishing Group.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2002). *Personnel policy regimes, political discretion and civil service reform in Central and Eastern Europe*. Comunicação apresentada no ECPR Joint Session of Workshops: "Enlargement and European Governance", Turin/Italy (disponível em <http://www.meyer-sahling.eu/papers/Meyer-Sahling-2002-ECPR.pdf>, consultado a 12 de Junho de 2008).
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a). *De-politicisation through the backdoor? EU integration, administrative reform and party patronage*. Comunicação apresentada em ECPR Joint Sessions: "Political Parties and Patronage", Nicosia.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b). The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary. *Public Administration*, 84(3), 693-716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c). The rise of the partisan state? Parties, patronage and the ministerial bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(3), 274 - 297.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008). The changing colours of the post-communist state: the politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47(1), 1-33.

- Meyer-Sahling, J.-H. (2009a). Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession *Sigma Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009b). Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Journal of Administrative Sciences*, 75(3), 509-528.
- Meyer-Sahling, J.-H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4-22.
- Mitchell, P. (2003). Ireland: 'O what a tangled web...' - delegation, accountability, and executive power. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 418-444). Oxford: Oxford University Press.
- Moe, T. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *Can the Government Govern?* (pp. 267-329). Washington: The Brookings Institution.
- Montricher, N. d. (2003). Politics and administration. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 293-299). Londres: Sage Publications.
- Moreira, V. (2001). *Relatório e Proposta de Lei-quadro sobre os Institutos Públicos*. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Moreira, V., & Maçãs, F. (2003). *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Morlino, L. (1995). Consolidation and party government in southern Europe. *International Political Science Review*, 16(2), 145-167.
- Mozzicafreddo, J. (1992). O Estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 12, 57-89.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. In J. Mozzicafreddo & J. S. Gomes (Eds.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-34). Oeiras: Celta.

- Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na administração pública. *Sociologia, Problemas e Práticas*(40), 9-22.
- Müller, W. (2000a). Patronage by national governments. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective* (pp. 141-160). Wiltshire: Palgrave.
- Müller, W. (2000b). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European Journal of Political Research*, 37, 309-333.
- Müller, W. (2002). Parties and the institutional framework. In K. R. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges* (pp. 249-292). Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W. (2006). Party patronage and party colonization of the state. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 189-195). Londres: Sage Publications.
- Müller, W. (2007a). The changing role of the austrian civil service: the impact of politicisation, public sector reform, and europeanisation. In E. Page & V. Wright (Eds.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations* (pp. 38-62). Londres: Palgrave Macmillan.
- Müller, W. (2007b). Political institutions and linkage strategies. In H. Kitschel & S. I. Wilkinswon (Eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 251-275). Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, W., Philipp, W., & Steininger, B. (1996). Austria: party government within limits. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government : An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies* (pp. 91-109). Basingstoke: Macmillan Press.
- Mutanen, T., Nousiainen, S., & Ahola, J. (2010). Customer churn prediction - a case study in retail banking. In C. Soares & R. Ghani (Eds.), *Data Mining for Business Applications* (pp. 75-120). Amesterdão: IOS Press.
- Naderi, H., Abdullah, R., Aizan, H. T., Sharir, J., & Kumar, V. (2009). Self esteem, gender and academic achievement of undergraduate students. *American Journal of Scientific Research*(3), 26-37.



- Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Norris, P. (2006). Recruitment. In R. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 89-108). Londres: Sage Publications.
- Nousiainen, J. (1996). Finland: operational cabinet autonomy in a party-centred system. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government : An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies* (pp. 110-127). Basingstoke: Macmillan Press.
- Nunes, A. B., Bastien, C., & Valério, N. (2005). Nationalizations and de-nationalizations in Portugal (19th and 20th centuries): a historical assessment. *GHES Working paper*, 22.
- Nunes, F. (2003). Os directores-gerais: a elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional In A. C. Pinto & A. Freire (Eds.), *Elites, Sociedade e Mudança Política* (pp. 97-129). Oeiras: Celta.
- Nunes, F. A. (2003). Transição e consolidação democráticas: síntese de leituras sobre o caso português. *Penélope*, 28, 107-131.
- OCDE. (GOV/PUMA(2003)17). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform*. In OECD Member Countries. Paris: OCDE.
- O'Dwyer, C. (2004). Runaway state building: How political parties shape states in post-communist Eastern Europe. *World Politics*, 56, 520 - 553.
- O'Dwyer, C. (2006). *Runaway State-Building. Patronage, Politics and Democratic Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Malley, E., Quinlan, S. & Mair, P. (2012). Party Patronage in Ireland: Changing Parameters. In P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 206-228). Oxford: Oxford University Press.
- Opello, W. (1985). *Portugal's Political Development: A Comparative Approach*. Epping: Bowker Publishing Company.
- Page, E., & Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.



- Page, E., & Wouters, L. (1995). The europeanization of the national bureaucracies. In J. Pierre (Ed.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* (pp. 185-204). Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- Page, E., & Wright, V. (1999b). Conclusion: senior officials in Western Europe. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 266-280). Oxford: Oxford University Press.
- Page, E., & Wright, V. (eds.) (1999a). *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press.
- Papakostas, A. (2001). Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development. In Simona Piattoni (Ed.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 31-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pappas, T., & Assimakopoulou, Z. (2012). Party patronage in Greece: political entrepreneurship in a party patronage democracy. In P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 144-162). Oxford: Oxford University Press.
- Pasquino, G. (1986). The impact of institutions on party government: tentative hypotheses. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (Vol. 1, pp. 120-142). Berlin: Walter de Gruyter.
- Peters, G. (1981). The problem of bureaucratic government. *The Journal of Politics* 43(1), 56-82
- Peters, G. (1996). *The policy capacity of government*. [Research paper, 18]. Research Group of the Canadian Centre for Management Development.
- Peters, G. (1997a). Bureaucrats and political appointees in European Democracies: who's who and does it make any difference. In A. Farazmand (Ed.), *Modern Systems of Government - Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians* (pp. 229-271). Londres: Sage Publications.
- Peters, G. (1997b). Shouldn't row, can't steer: What's a government to do? . *Public Policy and Administration*, 12(2), 51-61.
- Peters, G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5 ed.). Londres: Routledge.

- Peters, G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'* (2<sup>a</sup> ed.). Londres: Continuum International Publishing Group.
- Peters, G. (2010). The United States. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 180-197). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peters, G., & Pierre, J. (2001). Civil servants and politicians: the changing balance. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (pp. 1-10). Londres: Routledge.
- Peters, G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 1-13). Londres: Routledge.
- Peters, G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), 281-290.
- Peters, G., & Wright, V. (1996). Public policy and administration: old and new. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science* (pp. 628-644). Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2001a). Clientelism in historical and comparative perspective. In S. Piattoni (Ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Piattoni, S. (Ed.). (2001b). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, J. (2004). Politicization of the swedish civil service. In G. Peters (Ed.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 41-54). Londres: Routledge.
- Pierre, J., & Ehn, P. (1999). The welfare state managers: senior civil servants in Sweden. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 249-265). Oxford: Oxford University Press.

- Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (1991). *Econometric Models and Economic Forecasts* (3<sup>a</sup> ed.). Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Pinho, I. (1976). Sector público empresarial: antes e depois do 11 de Março. *Análise Social*, XII(47), 733-747.
- Pinto, A. C. (1992). As elites políticas e a consolidação do salazarismo: o nacional sindicalismo e a União Nacional. *Análise Social*, XXVII(116/117), 575-613.
- Pinto, A. C. (1998). Dealing with the legacy of authoritarianism: political purges and radical right movements in Portugal's transition to democracy. In S. U. Larsen (Ed.), *Modern Europe After Fascism - 1943-1980s* (pp. 1679-1718). Nova Iorque: Boulder.
- Pinto, A. C. (2000). O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945). *Análise Social*, Vol. XXXV(157), 1055-1076.
- Pinto, A. C. (2006). O legado do autoritarismo e a transição portuguesa para a democracia, 1974-2004. In M. d. C. M. Pereira (Ed.), *Portugal, 30 anos de democracia (1974-2004): Actas do Colóquio Realizado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto* (pp. 37-72). Porto: Editora da Universidade do Porto.
- Pinto, A. C. (2008). Political purges and state crisis in Portugal's transition to democracy, 1975-76. *Journal of Contemporary History*, 43(2), 305-332.
- Poguntke, T. (1995). Parties in a legalist country: the case of Germany. In R. Katz & P. Mair (Eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (pp. 185-215). Londres: Sage Publications.
- Poguntke, T. (2008). Party government in the EU: On the road to presidentialization? *European University Institute working paper*, 2008/10.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, 271-290.
- Portas, P., & Valente, V. P. (1990). O primeiro-ministro: estudo sobre o executivo em Portugal. *Análise Social*, 107(3), 333-349.
- Punch, K. F. (1998). *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches* (1<sup>a</sup> ed.). Londres: Sage Publications.

- Putseys, L., & Hondeghe, A. (2003). *Contractualisation of top civil servants: an international comparative research*. Comunicação apresentada em Annual meeting of the European Group of Public Administration (EGPA) Study group on Contractualisation in the Public sector: Contracts, Competition and Regulation, Oeiras, Portugal (disponível em <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO06060003.pdf>, consultado a 15 de Maio de 2008).
- Queirós, E. d. (1871). A fisiologia da eleição para deputados. *Uma campanha alegre de "As Farpas"* (Vol. I, pp. 67-77). Porto: Lello & Irmão Editores.
- Raimundo, F., Ferreira, N. E., & Carvalho, R. A. d. (2009). Political decision-making in the portuguese New State (1933-9): The dictator, the council of ministers and the inner-circle. In A. C. Pinto (Ed.), *Ruling Élites and Decision-making in Fascist-era Dictatorships* (pp. 137-164). Nova Iorque: Social Science Monographs.
- Ramos, R. (1986). O Estado Novo perante os poderes periféricos: o governo de Assis Gonçalves em Vila Real (1934-39). *Análise Social*, XXII (1.º)(90), 109-135.
- Raunio, T., & Hix, S. (2000). Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government. *West European Politics*, 23(4), 142-168.
- Remmer, K. (2007). The political economy of patronage: expenditure patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics*, 69(2), 363-377.
- Rhodes, R. A. W. (2001). United Kingdom: 'everybody but us'. In R. A. W. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets* (pp. 111-151). Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2002). New governance: governing without government. In S. P. Osborne (Ed.), *Public Management: Critical Perspectives* (pp. 208-227). Londres: Taylor & Francis.
- Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2001). *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rivera, S. W., Kozyreva, P. M., & Sarovskii, E. G. (2002). Interviewing political elites: Lessons from Russia. *Political Science & Politics*, 35(04), 683-688.
- Rocha, J. A. O. (2007). *A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública* (2ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.

- Rocha, J. A. O., & Araújo, J. (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 583-596.
- Rose, R. (1969). The variability of party government: a theoretical and empirical critique. *Political Studies*, 17(4), 413-445.
- Rose, R. (1971). The making of cabinet ministers. *British Journal of Political Science*, 1(4), 393-414.
- Rose, R. (1974). *The Problem of Party Government*. Londres: Macmillan.
- Rose, R., & Mackie, T. T. (1993). Incumbency in government: asset or liability. In H. Daalder & P. Mair (Eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Rouban, L. (1999). The senior civil service in France. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 65-89). Oxford: Oxford University Press.
- Rouban, L. (2003). Politicization of the civil service. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 310 - 320). Londres: Sage Publications.
- Rouban, L. (2004). The politicization of the civil service in France: from structural to strategic politicization. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control* (pp. 81-100). Londres: Routledge.
- Rourke, F. E. (1997). Politics and bureaucracy: their impact on professionalism. In A. Farazmand (Ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians* (pp. 181-195). Londres: Sage Publications.
- Ruin, O. (1996). Sweden: from stability to instability. In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government : An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies* (pp. 61-77). Basingstoke: Macmillan Press.
- Ryan, G. W., & Bernard, H. R. (2003). Techniques to identify themes. *Field Methods*, 15(1), 85-109.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481-504.
- Sardica, J. M. (1997). A vida partidária portuguesa nos primeiros anos da Regeneração. *Análise Social*, XXXII(143-144), 747-777.

- Sausman, C., & Locke, R. (2004). The British civil service: examining the question of politicisation. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 101-124). Londres: Routledge.
- Sausman, C., & Locke, R. (2007). The changing role of the british senior civil service: challenge and reform. In E. Page & V. Wright (Eds.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations* (pp. 189-207). Londres: Palgrave Macmillan.
- Savoie, D. (1995). Globalisation, nation states and the civil service. In G. Peters & D. J. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment* (pp. 82-112). Montreal: McGill-Queen's Press.
- Schattschneider, E. E. (1945). Party government and employment policy. *The American Political Science Review*, 39(6), 1147-1157.
- Scherlis, G. (2010). *Patronage and Party Organization in Argentina : The Emergence of the Patronage-based Network Party*. Tese de Doutorado, Leiden University, Leiden.
- Schleiter, P., & Morgan-Jones, E. (2009). Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared. *European Journal of Political Research*, 48(5), 665-693.
- Schmitter, P. (1979). The 'regime d'exception' that became the rule: forty-eight years of authoritarian domination in Portugal. In L. Graham & H. Mahler (Eds.), *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*. Austin: University of Texas Press.
- Schmitter, P. (1999a). Opinião pública e qualidade da democracia em Portugal. In P. Schmitter (Ed.), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia* (pp. 447-468). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmitter, P. (1999b). *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmitter, P. (2008). The design of social and political research. In D. D. Porta & M. Keatin (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 263-295). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C. (1975a). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Schmitter, P. C. (1975b). Liberation by golpe. *Armed Forces & Society*, 2(1), 5-33.
- Schmitter, P. C. (1983). Formative political elite in authoritarian Portugal. *West European Politics*, 6(1).
- Schröter, E. (2004). The politicization of the German civil service: a three dimensional portrait of the ministerial bureaucracy. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 55-80). Londres: Routledge.
- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91 - 113.
- Shefter, M. (1977). Party and patronage: Germany, England and Italy. *Politics and Society* 4, 403 - 451.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state: The American historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- SIGMA. (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Paris.
- Silva, J. M. G. d. (1997). O clientelismo partidário durante a I República: o caso do Partido Reconstituente (1920-1923). *Análise Social*, XXXII(140), 31-74.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Text, Talk and Interaction*. Londres: Sage Publications.
- Sjöblom, G. (1986). Problems and problem solution in politics. Some conceptualisations and conjectures. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (Vol. 1, pp. 72-119). Berlin: Walter de Gruyter.
- Smith, G. (1986). The future of party government: a framework for analysis. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (Vol. 1, pp. 205-235). Berlin: Walter de Gruyter.
- Sobral, J. M., & Almeida, P. T. d. (1982). Caciquismo e poder político: reflexões em torno das eleições de 1901. *Análise Social*, XVIII(72-73-74), 649-671.
- Sorauf, F. (1959). Patronage and party. *Midwest Journal of Political Science*, 3, 115 - 126.



- Sorauf, F. (1960). The silent revolution in patronage. *Public Administration Review*, 20(1), 28-34.
- Sotiropoulos, D. A. (1999). A description of the Greek higher civil service. In E. C. Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (pp. 13 - 31). Oxford: Oxford University Press.
- Sotiropoulos, D. A. (2004a). Southern european public bureaucracies in comparative perspective. *West European Politics*, 27(3), 405 - 422.
- Sotiropoulos, D. A. (2004b). Two faces of politicization of the civil service: the case of contemporary Greece. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 257-282). Londres: Routledge.
- Sotiropoulos, D. A. (2006a). Old problems and new challenges: The enduring and changing functions of southern european state bureaucracies. In R. Gunther, N. P. Diamandouros & D. A. Sotiropoulos (Eds.), *Democracy and the State in the New Southern Europe* (pp. 197-234). Oxford: Oxford University Press.
- Sotiropoulos, D. A. (2006b). *Patronage in south european bureaucracies in the 1980s and the 1990s: The politicization of central public administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain*. Comunicação apresentada em ECPR joint sessions, Workshop: "Political parties and patronage", Nicosia.
- Sousa, M. R. d. (1992). A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governo dos Estados membros. *Análise Social*, XXVII(118-119), 789-799.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five prepositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Stokes, S. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(03), 315-325.
- Strøm, K. (1984). Minority governments in parliamentary democracies: The rationality of nonwinning cabinet solutions. *Comparative Political Studies*, 17 (2), 199-227.
- Strøm, K. (1990). A behavioural theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.



- Strøm, K. (2000a). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.
- Strøm, K. (2000b). Parties at the core of government. In J. D. Russell & M. P. Watenberg (Eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 180-205). Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K. (2003). Parliamentary democracy and delegation. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 55-108). Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. In W. C. Muller & K. Strøm (Eds.), *Policy, Office, or Votes: How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices* (pp. 1-35). Cambridge: Cambridge University Press.
- Suleiman, E. N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Élite*. Princeton: Princeton University Press.
- Svara, J. H. (1999). Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration Society*, 30(6), 676-705.
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Tansey, O. (2006). *Process tracing and elite interviewing*. Comunicação apresentada em Annual meeting of the American Political Science Association Merriott, Filadélfia (disponível em <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/tansey.pdf>, consultado a 10 de Maio de 2008).
- Tashakkori, A., & Teddie, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches* (Vol. 46). Londres: Sage Publications.
- Temmes, M. (2007). *The role of the top civil servants – A comparison between the nordic countries*. Comunicação apresentada na 15th NISPAcee Annual Conference - "Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competencies in Central and Eastern Europe" Working Group on Politico-Administrative Relations Kyiv, Ukraine (disponível em

- <http://www.nispa.org/files/conferences/2007/papers/200703210932240.The%20Role%20of%20the%20Top%20Civil%20Servants2.doc>, consultado a 26 de Maio de 2008).
- Thatcher, M., & Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Eds.), *Public Policy. The Essential Readings* (pp. 86-95). New Jersey: Prentice Hall.
- Thies, M. F. (2001). Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45(3), 580-598
- Thomson, R. (2001). The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998. *European Journal of Political Research*, 40, 171-197.
- Timmermans, A., & Andeweg, R. B. (2003). The Netherlands: Rules and mores in delegation and accountability relationships. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 198-522). Oxford: Oxford University Press.
- Timmermans, A., & Moury, C. (2006). Coalition governance in Belgium and The Netherlands: Rising government stability against all electoral odds. *Acta Politica*, (41), 389-407.
- Tobin, G. A., & Begley, C. M. (2004). Methodological rigour within a qualitative framework. *Journal of Advanced Nursing*, 48(4), 388-396.
- Torcal, M., Gunther, R., & Montero, J. R. (2002). Anti-party sentiments in southern europe. In R. Gunther, J. R. Montero & J. J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 257-291). Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, G., & Garrett, G. (2000). Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*, 1(1), 9-36.
- Vachudova, M. A. (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- van Biezen, I. (1998a). Building party organisations and the relevance of past models: The communist and socialist parties in Spain and Portugal. *West European Politics*, 21(2), 32 - 62.

- van Biezen, I. (1998b). Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias. *Análise Social*, 33(148), 685-708.
- van Biezen, I. (2000). Party financing in new democracies: Spain and Portugal. *Party Politics*, 6(3), 329-342.
- van Biezen, I. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10(6), 701-722.
- van de Walle, N. (2007). Meet the new boss, same as the old boss? The evolution of political clientelism in Africa. In H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (Eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 50-67). North Carolina: Duke University.
- van Thiel, S. (2008). *Political appointments in Dutch public sector organizations: old and new forms of patronage*. Comunicação apresentada em EGPA Conference: Governance of Public Sector Organizations, Rotterdam (disponível em <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanThiel.pdf>, consultado a 18 de Março de 2009).
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good neighbours or distant friends: trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783-799.
- van Thiel, S., Steijn, B., & Allix, M. (2007). New public managers in Europe: changes and trends. In C. Pollitt, S. V. Thiel & V. Homburg (Eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* (pp. 99-106). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Verheijen, T. (2000). Administrative capacity development; A race against time? *The Hague: Scientific Council for Government Policy, WRR Working Documents*(107).
- Verzichelli, L. (2003). Italy: Delegation and accountability in a changing parliamentary democracy. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 445-473). Oxford: Oxford University Press.
- Volkens, A. (2001). Manifesto research since 1979: from reliability to validity. In M. Laver (Ed.), *Estimating the Policy Positions of Political Actors* (pp. 33-49). Londres: Sage Publications.

- Walgrave, S., Caals, T., Suetens, M., & Swert, K. d. (2004). Ministerial cabinets and partitocracy: a career pattern study of ministerial cabinet members in Belgium (1970-1999). *Politieke Wetenschappen, PSW paper 2004/7*.
- Wallace-Hadrill, A. (1989). *Patronage in Ancient Society*. Londres: Routledge.
- Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Warner, C. M. (1997). Political parties and the oportunity costs of partonage. *Party Politics*, 3(4), 533 - 548.
- Waterman, R. W., Rouse, A., & Wright, R. (1998). The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 13-38.
- Weber, M. (1922). Legitimate authority and bureacracy. In L. E. Boone & D. D. Bowen (Eds.), *The Great Writings in Management and Organizational Behavior* (pp. 5-19). Boston: Irwin.
- Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative Studies in Society and History*, 10, 377-400.
- Wheeler, D. L. (1978). A Primeira República portuguesa e a história. *Análise Social*, XIV(56), 865-872.
- Wheeler, D. L. (1998). *Republican Portugal: A Political History, 1910-1926*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Wiarda, H. J. (1974). Corporatism and development in the Iberic-Latin world: Persistent strains and new variations. *Review of Politics*, 36(1), 3-33.
- Wiarda, H. J. (1977). *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*. Massachusetts University of Massachusetts Press.
- Wildenmann, R. (1986). The problematic of party government. In F. G. Castels & R. Wildenmann (Eds.), *Visions and realities of party-government* (pp. 1-30). Nova Iorque: European University Institute.
- Wilson, J. (1961). The ecomomy of patronage. *Journal of Political Economy*, 69(4), 369-380.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Winter, L. d., Frogner, A.-P., & Rihoux, B. (1996). Belgium: still the age of party government? In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government : An Inquiry into*

*the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies* (pp. 153-179). Basingstoke: Macmillan Press.

Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153.



## Legislação consultada

Ano	Decreto	Tema
1931	Decreto-lei 19354 de 14 de Fevereiro de 1931	Lei do Condicionamento Industrial
1935	Decreto 26 117 de 23 de Novembro	Organização da Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas
1936	Decreto-lei 27003 de 24 de Setembro de 1936	Torna obrigatória a declaração de estar integrado na ordem social estabelecida pela Constituição Política de 1933, com activo repúdio do comunismo e de todas as ideias subversivas
1936	Decreto-lei 26 180 de 7 de Janeiro de 1936	Organização dos serviços do Ministério do Ultramar
1956	Decreto-lei 40833 de 29 de Outubro de 1956	Estabelece os critérios de nomeação e as competências dos administradores e dos delegados do Governo
1957	Decreto-lei 41 169 de 29 de Julho de 1957	Organização dos serviços do Ministério do Ultramar
1967	Decreto-lei 47 743 de 2 de Junho de 1967	Organização dos serviços do Ministério do Ultramar
1968	Decreto-lei 48 498 de 21 de Julho de 1968	Organização dos serviços do Ministério das obras públicas
1973	Decreto-lei 125/73 de 24 de Março de 1973	Organização dos serviços do Ministério do Ultramar
1974	Decreto-lei nº277/74 de 25 de Junho	Comissão Interministerial de Reclassificação (saneamentos)
1974	Decreto-lei 223/74 de 28 de Maio	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1974	Decreto-lei 348/74 de 3 de Agosto	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1974	Decreto-lei 683/74 de 30 de Novembro	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1974	Decreto-lei 785/74 de 31 de Dezembro	Orgânica do Gabinete dos Ministros e Secretários de Estado
1975	Decreto 203-C/75 de 15 de Abril	Aprova as bases gerais dos programas de medidas económicas de emergência
1975	Decreto-lei 123/75 de 11 de Março	Estabelece várias disposições relativas ao saneamento
1975	Decreto-lei 124/75 de 11 de Março	Estabelece várias disposições relativas ao saneamento
1975	Decreto-lei 26 116 de 23 de Novembro de 1975	Organização dos serviços do ministério das obras públicas
1976	Decreto-lei 831/76 de 25 de Novembro	Aprova o Estatuto do Gestor Público
1976	Decreto-lei 55/76 de 22 de Janeiro	Orgânica do Gabinete dos Ministros e Secretários de Estado
1976	Decreto-lei 294/76 de 24 de Abril	Cria o Quadro-Geral de Adidos
1977	Decreto-lei 276/77 de 2 de Julho	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1977	Decreto-lei 276/77 de 2 de Julho	Orgânica do Gabinete dos Ministros e Secretários de Estado
1978	Decreto-lei 72/78 de 13 de Abril	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1979	Decreto-lei 191-F/79 de 26 de Junho	Estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional

1982	Decreto-lei 464/82 de 9 de Dezembro	O estatuto dos gestores públicos
1984	Decreto-lei 42/84 de 3 de Fevereiro	Extingue o Quadro Geral de Adidos
1986	Decreto-lei 342/86 de 9 de Outubro	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1988	Decreto-lei 322/88 de 23 de Setembro	Orgânica do Gabinete do Primeiro-ministro
1988	Lei 77/88 de 1 de Julho	Lei Orgânica da Assembleia da República
1988	Decreto-lei 262/88 de 23 de Julho	Orgânica do Gabinete dos Ministros e Secretários de Estado
1988	Lei 77/88 de 1 de Julho	Composição e nomeação dos gabinetes de apoio do Presidente, Vice-presidente e Secretário-Geral da AR
1989	Decreto-lei 323/89 de 26 de Setembro	Estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional
1990	Lei 11/90 de 5 de Abril	Lei Quadro das Privatizações
1992	Decreto-lei 45/92 de 4 de Abril	Lei Orgânica do Gabinete do Primeiro-Ministro
1992	Decreto-lei 252/92 de 19 de Novembro	Define o estatuto e a competência dos governadores civis e aprova o regime dos órgãos e serviços que deles dependem
1993	Lei 59/93 de 17 de Agosto	Composição e nomeação dos gabinetes de apoio do Presidente, Vice-presidente e Secretário-Geral da AR
1997	Lei 13/97 de 23 de Maio	Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional
1999	Decreto-lei 558/99 de 17 de Dezembro	Regime do sector empresarial do Estado
1999	Decreto-lei 237/99 de 25 de Junho	Extingue a JAE e a JAE Construção, S. A., e criou em sua substituição o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)
1999	Lei 49/99 de 22 de Junho	Estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional
1999	Lei 5/99 de 27 de Janeiro	Aprova a Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública
2000	Decreto-lei 45-A/2000 de 22 de Março	Cria o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
2001	Decreto-lei 158/2001 18 de Maio	Equipara, para efeitos de suplemento mensal por despesas de representação, os cargos de administração hospitalar
2003	Lei 28/2003 30 de Julho	Composição e nomeações para os serviços de apoio aos partidos e grupos parlamentares
2004	Lei 2/2004 de 15 de Janeiro	Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado
2004	Lei 3/2004 de 15 de Janeiro	Aprova a lei-quadro dos institutos públicos
2005	Lei 51/2005 de 30 de Agosto	Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado
2006	Decreto-lei 104/2006 de 7 de Junho	Procede à adaptação à administração local do regime previsto no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central regional e local do



		Estado
2006	Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro	Prova o regime jurídico do sector empresarial local
2006	Decreto-lei 104/2006 de 7 de Junho	Procede à adaptação à administração local do regime previsto na Lei n.º 2/2004
2007	Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro	Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública
2007	Decreto-lei 71/2007 de 27 de Março	Aprova o Estatuto do Gestor Público
2007	Decreto-lei 105/2007 de 3 de Abril	Aprova a lei-quadro dos institutos públicos
2011	Decreto-lei 90/2011 de 25 de Julho	<i>Elimina os direitos especiais detidos pelo accionista Estado na EDP - Energias de Portugal, S. A., na GALP Energia, SGPS, S. A., e na Portugal Telecom, SGPS, S. A</i>
2011	Lei 64/2011 de 22 de Dezembro	Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública
2012	Decreto-lei 5/2012 de 17 de Janeiro	Aprova a lei-quadro dos institutos públicos
2012	Decreto-lei 8/2012 de 18 de Janeiro	Regras de recrutamento e selecção dos gestores públicos



## **ANEXOS**

**Anexo 1** – Guião das entrevistas

**Anexo 2** – Fontes primárias e entrevistados

**Anexo 3** – Propostas de alteração legislativa, por partido e votação final global de cada diploma

**Anexo 4** – Discrecionabilidade política em 19 democracias europeias: Dimensões da legislação e dados comparativos

**Anexo 5** – Categorias programáticas e a área sectorial correspondente

**Anexo 6** – Saliência programáticas dos partidos no governo (%)

**Anexo 7** – Diferenças programáticas entre governos (%)

**Anexo 8** – Filiação partidária por partido no governo, 1994-2009

**Anexo 9** – Taxa de crescimento do PIB a preços constantes, %

**Anexo 10** – Análise descritiva das variáveis independentes dos modelos de regressão

**Anexo 11** – Perguntas e requerimentos por partido e sessão legislativa, 1994-2009

**Anexo 12** – Oposição crítica e proporções de nomeações por nível hierárquico (restantes partidos da oposição)

**Anexo 13** – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre estratégias de recrutamento

**Anexo 14** – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre etapas do ciclo governativo para cada estratégia de recrutamento



## Anexo I – Guião das entrevistas

Módulos	Objectivos específicos	Questões específicas
<b>I</b> <b>Introdução</b>	<p><i>Conhecer as perspectivas quanto às características essenciais de políticos e dirigentes;</i></p> <p><i>Identificar perspectivas quanto ao modo de relação entre dirigentes e políticos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais são as características essenciais de um político? E se tivesse de elencar as características essenciais dos altos cargos dirigentes – directores-gerais, presidentes de institutos públicos, gestores de empresas públicas – quais as que apontaria?</li> <li>- Como caracterizaria as relações entre políticos e altos cargos da administração directa do Estado [<i>agentes políticos e altos cargos dirigentes: directores-gerais, sub-directores gerais, inspectores-gerais</i>]?</li> <li>- Como caracterizaria as relações entre políticos e altos cargos da administração indirecta do Estado [<i>presidentes de institutos, gestores de empresas públicas</i>]? É uma relação de dependência ou de simbiose?</li> <li>- Com base na sua experiência, diria que os ministros se relacionam mais com os altos cargos da administração directa ou com os altos cargos da administração indirecta? Porquê?</li> </ul>
<b>II</b> <b>Importância da patronagem e critérios de selecção</b>	<p><i>Conhecer a importância geralmente atribuída aos mecanismos de controlo ex ante (controlo sobre selecção) e ex post (monitorização das actividades);</i></p> <p><i>Conhecer os critérios mais relevantes utilizados no processo de nomeação;</i></p> <p><i>Identificar a importância da nomeação de indivíduos externos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual a importância que os ministros (agentes políticos) atribuem ao processo de recrutamento/ selecção dos altos cargos dirigentes?</li> <li>- O que entende ser mais importante: ter poder para seleccionar ou recrutar indivíduos para determinados cargos ou ter poderes para monitorizar as suas actividades?</li> <li>- Quais são os critérios mais relevantes que os agentes políticos têm em conta na escolha/ recrutamento de indivíduos para posições de alta direcção? [Conhecimentos de gestão; Conhecimentos do sector/ área; Competência técnica; Experiência parlamentar; Experiência partidária; Passado político (incluindo o exercício de cargos de relevo)]</li> <li>- No seu entender, há alguma preferência por funcionários que pertençam à administração pública ou há alguma inclinação para indivíduos externos? Em que situações são recrutados indivíduos</li> </ul>

	à administração pública.	<p>“externos” e “internos”?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera que a nomeação de chefias gera tensões nas organizações?</li> <li>- Na sua área os critérios utilizados na escolha das estruturas dirigentes são diferentes de outras? [por exemplo, como a economia, saúde, segurança, finanças...]</li> </ul>
<p><b>III</b></p> <p><b>Pressões sobre os processos de escolha e de nomeação das estruturas dirigentes</b></p>	<p><i>Conhecer a perspectiva dos entrevistados relativamente à existência de influências ou de pressões sobre a escolha das estruturas dirigentes;</i></p> <p><i>Identificar perspectivas quanto à extensão e profundidade da patronagem;</i></p> <p><i>Identificar diferentes perspectivas relativamente à relação entre a patronagem e as diferentes formas de governo;</i></p> <p><i>Reconhecer a perspectiva dos entrevistados relativamente ao mecanismo do procedimento concursal.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Na sua opinião, há pressões por parte dos partidos políticos para se nomearem determinados indivíduos?</li> <li>- Quem, dentro dos partidos, faz essas pressões? O que acontece se essas pressões são ignoradas?</li> <li>- Há outras organizações que exerçam qualquer tipo de pressão sobre a nomeação dos altos cargos? <u>Se sim</u>, essas organizações têm maior ou menor influência do que os partidos?</li> <li>- O Primeiro-Ministro tem influência nos critérios ou no processo de selecção destes indivíduos? E os outros ministros? E no caso de ministros independentes? E o Presidente da República?</li> <li>- A escolha e nomeação de indivíduos é diferente se estamos perante governos maioritários monopartidários, governos de coligação, e governos minoritários monopartidários?</li> <li>- A intervenção do ministro na escolha de indivíduos para posições de topo é maior na administração directa do Estado ou na administração indirecta (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais)? E é limitada aos altos cargos ou atinge a estrutura intermédia?</li> <li>- E será mais intensa ao nível nacional ou local?</li> <li>- Até que ponto existem pressões partidárias para a escolha das estruturas intermédias?</li> <li>- E até que ponto os altos cargos dirigentes (da administração directa e indirecta) têm intervenção no processo de selecção de funcionários para estrutura dirigente intermédia (i.e. chefes de divisão, directores de serviço e equiparados)? E para as posições da carreira técnica?</li> <li>- Considera que a escolha por concurso (de cargos dirigentes intermédios) gera estruturas intermédias (da administração pública) diferentes das que resultariam se estes cargos fossem</li> </ul>

		<p>providos por livre nomeação?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quando as estruturas intermédias são escolhidas por concurso, quem decide os critérios do concurso?</li> </ul>
<p><b>IV</b></p> <p><b>Nomeações e políticas públicas</b></p>	<p><i>Compreender o papel da patronagem no processo de políticas públicas;</i></p> <p><i>Conhecer o grau de envolvimento de diferentes actores e entidades nos processos de políticas públicas;</i></p> <p><i>Identificar a importância atribuída à “politização estrutural” no processo de políticas públicas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em geral, em que grau se sentia envolvido pelos ministros no processo de formulação de políticas públicas?</li> <li>- Esse envolvimento prendia-se mais com assuntos e áreas directamente relacionadas com a organização em que exerce(u) funções ou com assuntos indirectamente relacionados com a sua organização?</li> <li>- Até que ponto lhe foram delegadas responsabilidades de gestão?</li> <li>- De uma forma geral, que tipo de decisões (e em que proporção) sentia que podia tomar sozinho?</li> <li>- E quais as decisões (e em que proporção) em que tinha de contactar o Ministro?</li> <li>- A sua experiência difere de outros detentores de altos cargos no seu ministério? E em outros ministérios?</li> <li>- Qual a fase do processo de políticas públicas a que são devotados mais recursos (tempo, atenção): a formulação/decisão ou a implementação?</li> <li>- Qual a fase mais difícil de executar? A da formulação/decisão ou a da implementação?</li> <li>- Em que fase os ministros sentem maior necessidade de controlo – a da formulação/decisão ou a da implementação? E essa necessidade reflecte-se nas nomeações que os ministros fazem? <i>[direccionar a pergunta para a questão do volume das nomeações]</i>.</li> <li>- Os critérios de selecção são diferentes consoante se trate de indivíduos que vão exercer funções ao nível da formulação ou da implementação?</li> <li>- Quais são os indivíduos (i.e. cargos) que, em geral, mais participam no processo de discussão e formulação de propostas? <i>[Secretários de Estado ;Directores-gerais; Consultores/ comissões</i></li> </ul>

		<p><i>externas; Funcionários do gabinete ministerial; Presidentes de Institutos; Gestores Públicos; Outros funcionários]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais são os indivíduos (i.e. cargos) que, em geral, mais participam no processo de implementação de propostas? [<i>Secretários de Estado; Directores-gerais; Consultores/comissões externas; Funcionários do gabinete ministerial; Presidentes de Institutos; Gestores Públicos; Outros funcionários]</i></li> <li>- Até que ponto é que os funcionários de carreira são envolvidos na formulação de políticas? E na sua implementação?</li> <li>- Até que ponto os partidos políticos procuram influenciar as políticas públicas?</li> <li>- <u>Se sim</u>, essa influência é maior na fase de formulação ou implementação?</li> <li>- Até que ponto há outras organizações que exercem pressões sobre os <i>processos de políticas públicas</i>? [<i>neste caso, a questão é específica para o cargo da pessoa que estamos a entrevistar</i>]</li> <li>- Estas organizações exercem maior ou menor pressão do que os partidos?</li> </ul>
<p><b>V</b></p> <p><b>Nomeações e dinâmicas intra e inter-partidárias</b></p>	<p><i>Compreender a importância da patronagem para as dinâmicas inter e intra-partidárias;</i></p> <p><i>Conhecer os efeitos destas dinâmicas na extensão e na profundidade da patronagem;</i></p> <p><i>Identificar as perspectivas quanto ao estilo de patronagem (maioritário ou proporcional).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera que o acesso aos recursos do Estado é importante para os Partidos?</li> <li>- Na sua opinião, porque é que os partidos políticos nomeiam? Estarão interessados em recompensar a lealdade partidária e membros do partido com empregos no Estado ou pretendem controlar alguns sectores através da nomeação de pessoas ligadas aos partidos?</li> <li>- Em geral, qual é a presença dos militantes partidários na administração pública?</li> <li>- Acha que existem diferenças na forma como os diferentes Partidos Políticos lidam com as nomeações?</li> <li>- As nomeações reflectem tendências ou divisões internas dos partidos?</li> <li>- Os partidos na oposição também têm influência nas nomeações? E partidos fora do arco governativo?</li> </ul>



<p><b>VI</b></p> <p><b>Evolução longitudinal da patronagem</b></p>	<p><i>Conhecer a perspectiva dos entrevistados relativamente à evolução longitudinal das práticas de nomeação;</i></p> <p><i>Identificar as perspectivas dos entrevistados relativamente ao efeito dos ciclos governativos na patronagem;</i></p> <p><i>Conhecer a perspectiva dos entrevistados quanto ao impacto de medidas legais que restringem a discricionariedade política formal;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual a evolução das nomeações ao longo do ciclo governativo?</li> <li>- Até que ponto a Lei 2/2004 de 15 de Janeiro alterou o padrão das nomeações perto do final do mandato? <i>[art.19 introduz a proibição de nomeações para cargos de direcção superior depois da demissão do Governo ou da convocação de eleições para a Assembleia da República, e antes da confirmação parlamentar do Governo recém-nomeado]</i></li> <li>- Com a mudança de governo mudam apenas os altos cargos dirigentes ou também estruturas intermédias (chefe de divisão e director de serviços e equiparados)?</li> <li>- Como é que uma pessoa que exerce o cargo de <i>[referir o cargo da pessoa entrevistada]</i> encara uma alternância do governo?</li> <li>- Qual o efeito da alternância governativa no exercício de funções dirigentes?</li> <li>- Em seu entender, as práticas de nomeação actuais divergem substancialmente de períodos anteriores? Diria, nos últimos 15-20 anos? Se sim, como e porquê?</li> </ul>
--	---	---





### PARTE B – Perguntas fechadas

Explicar a divisão do mapa do Estado Português. O mapa não pretende ser exaustivo. É meramente indicativo e serve para obtermos um grau de comparabilidade com as realidades de outros países Europeus envolvidos no projecto.

**Categoria ministerial:** administração pública central (ministérios e direcções gerais);

**Agências não departamentais:** agências com funções de planeamento ou regulação;

**Instituições executantes:** instituições envolvidas na provisão ou produção dos serviços

Nesta segunda parte, solicitar aos respondentes para, sempre que possível, destacar as diferenças entre diferentes categorias.

#### ATENÇÃO: Explicar aos inquiridos que:

1. Esta segunda parte pretende obter a **PERCEPÇÃO GLOBAL** do entrevistado.
2. A não ser que especificado em contrário, estamos predominantemente interessados na situação actual das nomeações.
3. Estamos interessados em nomeações que sejam feitas por figuras que estão em posições de poder devido à sua ligação partidária, como p. ex. o Primeiro-Ministro, os Ministros, Secretários de Estado, etc.; ou, se aplicável, outras figuras claramente relacionadas com um partido específico.

[O conjunto de questões é repetido para cada categoria do mapa do Estado, descritas acima]

Na sua opinião, as pessoas ligadas aos partidos (ministros, primeiro-ministro, presidentes dos partidos) têm influenciado a nomeação de funcionários?	Sim Não
Se sim, diria que as nomeações se efectivam... ?	Na maioria das instituições Em algumas instituições Em todas as instituições
Nomeiam-se indivíduos para :	Posições de topo Funcionários de nível intermédio Funcionários da carreira técnica e de apoio
Gostaria de lhe colocar uma questão relativa às pessoas que foram nomeadas para essas posições. Diria que as nomeações se devem a...	Qualificações profissionais Devido às suas ligações políticas Ligações pessoais Outro tipo de ligações?
Na sua opinião, as instituições da categoria (...) são formalmente permeáveis “aos partidos políticos”, isto é, as pessoas ligadas aos partidos têm capacidade formal / poder legal para nomear para instituições desta categoria? (*)	Sim Não

## Anexo 2 – Fontes primárias e entrevistados

Neste anexo são apresentados os entrevistados. Na apresentação do cargo exercido, é apenas destacado o cargo que motivou a selecção para entrevista.

Nome	Cargo
António Fonseca Ferreira	Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (1998-2009)
Artur Rosa Pires	Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2003-2005)
José Manuel Martins	Vice-presidente para o Ambiente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2005-2007)
Rui Feijó	Vereador Câmara Municipal do Porto (1987-2004)
Augusto Santos Silva	Secretário de Estado da Administração Educativa (1999-2000) Ministro da Educação (2000-2001) Ministro da Cultura (2001-2002)
Couto dos Santos	Ministro da Educação e da Cultura (1993-1995)
Jorge Barreto Xavier	Director-Geral das Artes do Ministério da Cultura (2008-2010)
José Maria Azevedo	Inspector-Geral da Educação (2006-2011)
José Pedro Ribeiro	Presidente do Instituto do Cinema e do Audiovisual (2005-2012)
Júlio Pedrosa	Ministro da Educação (2001-2002)
Luís Capucha	Presidente da Agência Nacional para a Qualificação (2005-2011)
Manuel Maria Carrilho	Director-Geral das Artes do Ministério da Cultura
Maria Luís Rocha Pinto	Subdirectora-Geral do Ensino Superior (1996-1999)
António Vitorino	Ministro da Defesa (1995-1997)
Fernando Negrão	Director-Geral da Polícia Judiciária (1997)
Gabriel Anjos Catarino	Director-Geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2003-2005)
Moita Flores	Investigador da Polícia Judiciária
Rita Faden	Directora-Geral da Administração Interna (2007-2009)
Manuel Palos	Director Nacional Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2005-2012)
António Flores de Andrade	Inspector-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) (2000-2009) Presidente do Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) (2009-2011)
António Ramalho	Presidente da CP, Comboios de Portugal (2004-2006)
Jorge Marques dos Santos	Presidente do Instituto Português de Qualidade (2004-2012)
Luís Braga da Cruz	Ministro da Economia (2001-2002)
Mário Marques da Silva	Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (2007-2011)
Mira Amaral	Ministro da Indústria e Energia (1987-1995)
Nicolau Santos	Jornalista especializado em assuntos económicos
Vítor Santos	Presidente da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) (2006-2012)
Eduardo Catroga	Ministro das Finanças (1993-1995)
José Maria Leite Martins	Inspector-Geral de Finanças (2004-2012)
Luís Morais Sarmiento	Director-geral do Orçamento (2005 e 2010)
Paulo Macedo	Director-geral dos Impostos (2004-2007)

José Miguel Júdice	Vogal do Conselho Superior da Magistratura (1997-2001) Bastonário da Ordem dos Advogados Portugueses (2002-2004)
Luís Noronha Nascimento	Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura (2001-2004) Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (desde 2006)
Marinho Pinto	Bastonário da Ordem dos Advogados Portugueses (desde 2008)
Rui Moura Ramos	Vice-Presidente do Tribunal Constitucional (2003-2012)
Souto Moura	Procurador-geral da República (2000-2006)
Eduardo Cintra Torres	Crítico de televisão e de media
José Manuel dos Reis Barroso	Presidente do Conselho de Administração Agência Lusa (2006-2008)
Maria Teresa Ribeiro	Presidente do Instituto da Comunicação Social (2000-2007) Presidente do Gabinete para os Meios de Comunicação (2007-2008)
Carlos Gaspar	Membro da Direcção e do Conselho Científico do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa
Carlos Neves Ferreira	Presidente do Instituto Diplomático (2008-2012)
João Gomes Cravinho	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (2005-2011)
Maria Margarida Figueiredo	Directora Geral dos Assuntos Multilaterais (2005-2011)
Simonetta Afonso	Presidente do Instituto Camões (2004-2008)
Correia de Campos	Ministro da Saúde (2005-2008)
Gabriel Olim	Presidente do Instituto Português do Sangue (2006-2011)
José António Martins Coelho	Subinspector-Geral das Actividades em Saúde (desde 2006)
José Manuel Moreira	Membro do Conselho de Reflexão sobre a Saúde (1996) Subdirector-geral da Saúde (2005-)
Manuel Ferreira Teixeira	Presidente do conselho directivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (2006-2011)
Pedro Pita Barros	Académico, Economia da saúde
Rita de Magalhães Colaço	Inspectora-geral da Saúde (2002) Alta Comissária-adjunta da Saúde (2007-2009)

**Anexo 3 – Propostas de alteração legislativa, por partido e votação final global de cada diploma**

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	<i>Proposta final aprovada</i>
<b>Lei 13/97</b>	<b>Concursos</b>	Realização de concursos apenas para os cargos de direcção intermédia [alargado regime de excepções] <sup>1</sup>		Para estrutura intermédia e superior [-] <sup>2</sup>	Para estrutura intermédia e superior [-] <sup>3</sup>	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	Apenas para estrutura intermédia [sem regime de excepções]  [# (governo)] [# (PSD/ CDS)]
	<b>Externos</b>	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura intermédia e superior <sup>4</sup>		Recrutamento de estrutura intermédia de entre vinculados à AP [-] <sup>5</sup>	Recrutamento de estrutura intermédia de entre vinculados à AP [-] <sup>6</sup>	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior;  Recrutamento de estrutura intermédia de entre vinculados à AP  [# (governo)] [# (PSD/ CDS)]
	<b>Comissão externa</b>	Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos; Criação de COA <sup>8</sup>		Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos de entre vinculados à AP;  Criação COA <sup>10</sup> [+]	[Ø]	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos de entre vinculados ou não à AP;  Criação de COA  [# (governo)] [# (PSD/ CDS)]
	<b>Transparência</b>	[Ø]		[Ø]	Obrigatoriedade de publicação de CV nos casos em que a nomeação da Direcção superior é por livre escolha [-] <sup>11</sup>	[Ø]	<i>n.a.</i>	[Ø]	obrigatoriedade de publicação de CV nos casos em que a nomeação da Direcção superior é por livre escolha [# (CDS)]
	<b>Votação</b>		<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>n.a.</i>	<i>A Favor</i>	

Legislação	Dimensões de análise final <sup>12</sup>	Partido no governo	PS	PSD	CDS-PP	PCP	BE	PEV	Proposta final aprovada
L 49/99	Concursos	Realização de concursos apenas para os cargos de direcção intermédia [alargado regime de excepções, incluindo a possibilidade de dispensa de concurso; e de alguns serviços preverem regimes diferentes] <sup>13</sup>		[-*] <sup>14</sup>	[-*] <sup>15</sup>	[-*] <sup>16</sup>	n.a.	[ø]	Apenas para estrutura intermédia [# (governo)]
	Externos	A nomeação de externos é apenas possível para cargos de direcção superior <sup>17</sup>		[ø]	[-*] <sup>18</sup>	[ø]	n.a.	[ø]	[# (governo)]
	Comissão externa	Júri nomeado pelo governo responsável pelos concursos <sup>19</sup> ; Criação de COA <sup>20</sup>		[ø]	[ø]	[ø]	n.a.	[ø]	[# (governo)]
	Formação Profissional específica	Formação profissional não constitui requisito de provimento mas pode ser condição de preferência <sup>21</sup>		[ø]	[ø]	[ø]	n.a.	[ø]	[# (governo)]
	Votação final <sup>22</sup>		A Favor	Contra	Contra	Abstenção	n.a.	Abstenção	
L 2/2004	Concursos	Livre nomeação para todos os níveis hierárquicos <sup>23</sup>	Recrutamento por concurso apenas para cargos de direcção intermédia; Introdução da entrevista profissional como método	- -	- -	[-*] <sup>25</sup>	[ø]	[ø]	Livre nomeação para todos os níveis hierárquicos [# (governo)]



<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	Proposta final aprovada
			obrigatório de selecção [-] <sup>24</sup>						
	<b>Externos</b>	Possibilidade de recrutamento de externos apenas para estrutura superior <sup>26</sup>	Possibilidade e de recrutamento de externos apenas para estrutura superior [+] <sup>27</sup>	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Possibilidade de recrutamento de externos apenas para estrutura superior [# (governo)] [# (PS)]
	<b>Transparência</b>	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia <sup>28</sup>	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior <sup>29</sup>	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia [# (governo)]
	<b>Comissão externa</b>	Eliminação da COA	Eliminação da COA [+] <sup>30</sup>	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Eliminada a COA [# (governo)] [# (PS)]
	<b>Monitorização ex post</b>	Introdução de mecanismos de avaliação de desempenho (sem especificação da forma nem dos cargos sujeitos a avaliação) <sup>31</sup>	[Ø]	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Introdução de mecanismos de avaliação de desempenho (sem especificação da forma nem dos cargos sujeitos a avaliação) [# (governo)]
	<b>Limites temporais</b>	Proibição de nomeações entre convocação de eleições e nomeação de novo governo apenas para cargos de direcção superior <sup>32</sup>	Proibição de nomeações entre convocação de eleições e nomeação de novo governo	--	--	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Proibição de nomeações para cargos de direcção superior entre convocação de eleições e nomeação de novo governo [# (governo)]

Legislação	Dimensões de análise	Partido no governo	PS	PSD	CDS-PP	PCP	BE	PEV	Proposta final aprovada
L 51/2005			apenas para cargos de direcção superior [+] <sup>33</sup>						
	Transparência	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia <sup>34</sup>	Publicação em DR no caso das nomeações apenas para cargos de direcção superior [+] <sup>35</sup>	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	
	Formação Profissional específica	Formação profissional constitui requisito de nomeação apenas para estrutura intermédia <sup>36</sup>	Formação profissional não constitui requisito de nomeação <sup>37</sup> [-]	--	--	[-*] <sup>38</sup>	[ø]	[ø]	Formação profissional constitui requisito de nomeação apenas para estrutura intermédia [# (governo)]
	Votação final <sup>39</sup>		Contra	A Favor	A Favor	Contra	Contra	Contra	
	Concursos	Realização de concursos apenas para os cargos de direcção intermédia <sup>40</sup>	--	[-*] <sup>41</sup>	Realização de concursos apenas para os cargos de direcção intermédia [+] <sup>42</sup>	[-*] <sup>43</sup>	[ø]	[+*] <sup>44</sup>	Realização de concursos apenas para os cargos de direcção intermédia [# (governo)] [# (CDS-PP)]
	Externos	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e estrutura intermédia (neste caso apenas quando os concursos ficam desertos) <sup>45</sup>	--	[ø]	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e estrutura intermédia [+] <sup>46</sup>	[ø]	[ø]	[ø]	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e estrutura intermédia (neste caso apenas quando os concursos ficam desertos) [# (governo)]
	Mudança	Mudança automática das	--	[ø]	Mudança automática das	[ø]	[ø]	[ø]	Mudança automática das

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	Proposta final aprovada
	<i>com o governo</i>	estruturas de direcção superior – excepto cargos de direcção superior em secretarias gerais e inspecções gerais; ou cargos de direcção superior em serviços com atribuições predominantemente técnicas. <sup>47</sup>			estruturas de direcção superior , excepto os cargos de Secretário-geral, Inspector-geral, Subdirector-geral, membro de entidade administrativa independente, cargos dirigentes de entidades e organismos desconcentrados não equiparados a director-geral ou subdirector-geral, cargos de direcção intermédia e cargos que exerçam funções de natureza predominantemente técnica [+] <sup>48</sup>				estruturas de direcção superior [# (governo)]
	<b>Comissão externa</b>	Júri de selecção dos cargos intermédios <sup>49</sup>	- -	[Ø]	Criação de uma COA e júri de selecção dos cargos intermédios [-] <sup>50</sup>	[Ø]	[Ø]		[# (governo)]
	<b>Monitorizaçã o ex post</b>	Introdução da “Carta de Missão” <sup>51</sup>	- -	[Ø]	[Ø]	[-*] <sup>52</sup>	[Ø]	[Ø]	Introdução da “Carta de Missão” [# (governo)]
	<b>Limites temporais</b>	Mantém a proibição de nomeações entre convocação de eleições e nomeação de novo governo <i>apenas</i> para cargos de direcção superior <sup>53</sup>	- -	[Ø]	[Ø]	[Ø]	Nulidade das nomeações realizadas entre a convocação de eleições e a confirmação parlamentar do novo governo para cargos	[Ø]	Nulidade das nomeações realizadas entre a convocação de eleições e a confirmação parlamentar do novo governo <i>apenas</i> para cargos de direcção superior [# (governo)]

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	Proposta final aprovada
							de direcção superior e intermédia <sup>54</sup> [-]		
	<b>Transparência</b>	Publicação em DR no caso das nomeações para cargos de direcção superior e intermédia <sup>55</sup>	- -	[ø]	[ø]	[ø]	Publicação do despacho de nomeação no prazo máximo de 15 dias após nomeação para cargos de direcção superior e intermédia <sup>56</sup> [-]	[ø]	Publicação do despacho de nomeação no prazo máximo de 30 dias após nomeação apenas para cargos de direcção superior [# (governo)] [# (BE)]
	<b>Formação Profissional específica</b>	Formação profissional obrigatória para todos os níveis hierárquicos, embora não seja critério de selecção <sup>57</sup>	- -	[ø]	[ø]	[-*] <sup>58</sup>	[ø]	[ø]	Formação profissional obrigatória para todos os níveis hierárquicos, embora não seja critério de selecção [# (governo)]
	<b>Votação final<sup>59</sup></b>		<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>Contra</i>	<i>A Favor</i>	<i>Contra</i>	
L 64/2011	<b>Concursos</b>	Concursos para todos os níveis hierárquicos <sup>60</sup>	[-*] <sup>61</sup>			[-*] <sup>62</sup>	[-*] <sup>63</sup>	[-*] <sup>64</sup>	Concursos para todos os níveis hierárquicos [# (governo)]
	<b>Externos</b>	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura superior e	[ø]	- -	- -	[-*] <sup>66</sup>	[ø]	[ø]	Possibilidade de recrutamento de externos para estrutura

<i>Legislação</i>	<i>Dimensões de análise</i>	<i>Partido no governo</i>	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>CDS-PP</i>	<i>PCP</i>	<i>BE</i>	<i>PEV</i>	Proposta final aprovada
		estrutura intermédia (neste caso apenas quando os concursos ficam desertos) <sup>65</sup>							superior e estrutura intermédia (neste caso apenas quando os concursos ficam desertos) [# (governo)]
	<b>Mudança com o governo</b>	Elimina esta prerrogativa <sup>67</sup>	[ø]	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	[# (governo)]
	<b>Comissão externa</b>	Criação de Comissão de recrutamento e Selecção para a AP Comissão de Fiscalização <sup>68</sup> Júri de selecção dos cargos intermédios <sup>69</sup>	[-*] <sup>70</sup>	--	--	[-*] <sup>71</sup>	[-*] <sup>72</sup>	[-*] <sup>73</sup>	Criação de Comissão de recrutamento e Selecção para a AP Júri de selecção dos cargos intermédios [# (governo)] [# (BE)] [# (PS)]
	<b>Monitorização o ex post</b>	Mantém a “carta de missão” <sup>74</sup>	[ø]	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	[# (governo)]
	<b>Limites temporais</b>	Elimina limites temporais	[-*] <sup>75</sup>	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	[# (governo)]
	<b>Transparência</b>	Publicação em DR apenas no caso das nomeações para cargos de direcção superior <sup>76</sup>	[ø]	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	[# (governo)]
	<b>Formação Profissional específica</b>	Formação profissional obrigatória para todos os níveis hierárquicos, embora não seja critério de selecção <sup>77</sup>	[ø]	--	--	[ø]	[ø]	[ø]	[# (governo)]
	<b>Votação final<sup>78</sup></b>		<i>Contra</i>	<i>A Favor</i>	<i>A Favor</i>	<i>Abstenção</i>	<i>Contra</i>	<i>Abstenção</i>	

Fonte: elaboração própria

---

<sup>1</sup> Ver artigos 1 e 3 da Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1, de 2 de Maio de 1996, p. 663).

<sup>2</sup> Ver artigos 3 e 4 do Projecto de lei 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 43/VII/1, de 18 de Maio de 1996, p. 778).

<sup>3</sup> Ver artigos 3 e 4 do Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1, de 7 de Março de 1996, p. 466).

<sup>4</sup> Ver alínea b) do artigo 5 da Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1, de 2 de Maio de 1996, p. 664).

<sup>5</sup> Ver artigo 4 do Projecto de lei 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 43/VII/1, de 18 de Maio de 1996, p. 778).

<sup>6</sup> Ver artigo 4 do Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1, de 7 de Março de 1996, p. 466).

<sup>7</sup> Ver número 1 do artigo 7 da Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1, de 2 de Maio de 1996, p. 664).

<sup>8</sup> Ver artigo 25 da Proposta de lei nº 27/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 38/VII/1, de 2 de Maio de 1996, p. 666). O Governo não especificou, nesta Proposta, o objectivo desta Comissão. No debate da generalidade, é explicitado que a Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos serviria para “apresentar, ao fim de alguns meses, um balanço para verificar da necessidade ou não de introduzir alterações neste sistema” (Jorge Coelho (Ministro Adjunto) na Discussão na Generalidade (Diário da Assembleia da República, I Série nº 74/VII/1, de 24 de Maio de 1996, p. 28).

<sup>9</sup> Ver artigo 4-A do Projecto de lei 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 43/VII/1, de 18 de Maio de 1996, p. 778-779). O PSD diverge da proposta do Governo apenas na medida em que entendia que os membros do Júri deveriam ser todos vinculados à administração pública, enquanto o governo admitia que podiam não ser indivíduos vinculados.

<sup>10</sup> Ver artigo 4-C do Projecto de lei 158/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 43/VII/1, de 18 de Maio de 1996, p. 779).

<sup>11</sup> Ver alínea 3) do artigo 3 Projecto de lei nº 115/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 27/VII/1, de 7 de Março de 1996, p. 466)

<sup>12</sup> Sessão Plenária nº54 (Diário da Assembleia da República, I série nº 54/VII/2 de 21 de Março de 1997, in [http://www3.parlamento.pt/plc/Iniciativa.aspx?ID\\_Ini=5543](http://www3.parlamento.pt/plc/Iniciativa.aspx?ID_Ini=5543), consultado a 22 de Agosto de 2010).

<sup>13</sup> Ver números 3 e 9 do artigo 4; número 2 do artigo 38 da Proposta de Lei 189/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 62/VII/3, de 25 de Junho de 1998, pp. 1390 (3) - 1390 (9)).

<sup>14</sup> Na Discussão na generalidade, Luís Marques Guedes (PSD) considerou que o regime de excepções considerado pelo governo se tratava de uma forma de “engendra[r] manigâncias para fugir aos concursos”(Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998)

<sup>15</sup> Maria José Nogueira Pinto (CDS-PP) considerava que o regime de excepções visava “afastar uma lei que era incómoda politicamente” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998, p. 21).

<sup>16</sup> Alexandrino Saldanha (PCP) considerou que a proposta de Lei do governo pretendia “esvaziar o princípio geral do concurso como forma de recrutamento para os cargos de director de serviços e chefe de divisão”, uma vez que as “múltiplas excepções constantes na proposta de lei (...) reduziriam em muito, ou

---

esvaziariam mesmo, o princípio do concurso público” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998, pp. 22-23).

<sup>17</sup> Ver número 2 do artigo 3 da Proposta de Lei 189/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 62/VII/3, de 25 de Junho de 1998, p. 1390(3)).

<sup>18</sup> Maria José Nogueira Pinto (CDS-PP) considerava que o recrutamento deveria ser interno para todos os níveis hierárquicos. Na discussão na generalidade, afirmou que “acredito que os dirigentes da função pública devem sair da função pública. E se não saem, como desejaríamos, eventualmente é porque não estão preparados, nem devidamente qualificados, porque a Administração pública se complexizou e a preparação dos técnicos não acompanhou essa complexidade” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 11/VII/4 de 9 de Outubro de 1998, p. 21)

<sup>19</sup> Ver artigo 6 da Proposta de Lei 189/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 62/VII/3, de 25 de Junho de 1998, p. 1390(3)).

<sup>20</sup> Ver artigo 5 da Proposta de Lei 189/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 62/VII/3, de 25 de Junho de 1998, p. 1390(3)).

<sup>21</sup> Ver artigo 35 da Proposta de Lei 189/VII (Diário da Assembleia da República, Série A nº 62/VII/3, de 25 de Junho de 1998, p. 1390(9)). Apesar desta posição do governo, o Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias relativo a esta proposta esclarecia que a proposta de lei era omissa em relação ao conteúdo dos programas de formação (ver Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *in* Diário da Assembleia da República, II série A 9/VII/4 de 17 de Outubro de 1998, p. 159)

<sup>22</sup> Sessão Plenária nº69 (Diário da Assembleia da República, I series Nº.69/VII/4 1999.04.09, *in* [http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID\\_Ini=4735](http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID_Ini=4735), consultado a 22 de Agosto de 2010).

<sup>23</sup> Ver o artigo 18 e a alínea 3 do artigo 21 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, pp. 53-54).

<sup>24</sup> Ver os artigos 3 e 4 e o número 3 do artigo 7 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, pp. 112-113).

<sup>25</sup> No Relatório da Votação na especialidade, pode verificar-se que o PCP votou contra a introdução de mecanismos de livre escolha para a estrutura intermédia Relatório da Votação na Especialidade e Texto Final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/IX/2 de 31 de Outubro de 2003, p. 611).

<sup>26</sup> Ver o artigo 18 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, p. 53).

<sup>27</sup> Ver artigo 3 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 112).

<sup>28</sup> Ver o número 6 do artigo 19 e o número 5 do artigo 21 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, pp. 53-54)

<sup>29</sup> Ver o número 2 do artigo 3 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 112).

<sup>30</sup> Ver o Preâmbulo do Projecto de Lei 347/IX, onde se pode ler que “procede-se à extinção da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos (...) [para] tornar mais célere o processo do concurso” (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 111).

<sup>31</sup> Ver o artigo 14 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, pp. 52).

---

<sup>32</sup> Ver o número 6 do artigo 19 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, p. 53).

<sup>33</sup> Ver o número 9 do artigo 15 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 114).

<sup>34</sup> Ver número 5 do artigo 19 e o número 5 do artigo 21 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, pp. 53-54).

<sup>35</sup> Ver o número 2 do artigo 3 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 112).

<sup>36</sup> Ver número 1 do artigo 12 da Proposta de Lei 89/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 2/IX/2 de 20 de Setembro de 2003, p. 52).

<sup>37</sup> Ver número 3 do artigo 32 do Projecto de Lei 347/IX (Diário da Assembleia da República, II série A nº 3/IX/2 de 25 de Setembro de 2003, p. 118).

<sup>38</sup> No Relatório da Votação na especialidade, pode verificar-se que o PCP votou contra a introdução dos artigos referentes à formação específica (Relatório da Votação na Especialidade e Texto Final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/IX/2 de 31 de Outubro de 2003, p. 611).

<sup>39</sup> Sessão Plenária nº25 (Diário da Assembleia da República, I series Nº.25/IX/2 2003.11.28, *in* [http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID\\_Ini=19837](http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID_Ini=19837), consultado em 22 de Agosto de 2010).

<sup>40</sup> Ver número 1 do artigo 20 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 42).

<sup>41</sup> O PSD votou contra esta lei por considerar que “pouco mais de um ano após a entrada em vigor desta lei [Lei 2/2004], sem ser ainda possível avaliar os seus efeitos, o Governo quer, desde já, alterar e desvirtuar o espírito da mudança que está em curso (...) [acrescentando] mais burocracia e inoperância, em vez de se deter no essencial, que é reequacionar e rever a dimensão do Estado, eliminando desperdícios in comportáveis” (Luís Montenegro, na Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1376)

<sup>42</sup> Ver artigo 20 do Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005, p. 17).

<sup>43</sup> Jorge Machado (PCP) considera que o procedimento concursal deveria ser alargado a todos os níveis hierárquicos. Além disso, o deputado do PCP denuncia o facto deste novo diploma não ser aplicável a algumas áreas sectoriais da administração pública, permitindo que fosse possível contornar-se o regime do concurso numa grande variedade de áreas sectoriais. Tal como o deputado esclareceu, “O primeiro aspecto diz respeito ao número de excepções que este diploma comporta. São de tal ordem e magnitude que se fica na dúvida sobre a quem é que se aplica efectivamente o presente diploma. Na verdade, quando as excepções previstas abrangem mais de 50% da actividade da Administração Pública, então, a excepção é a regra. Quando se estipula que não se aplica este diploma às áreas da saúde, da justiça, da educação, das forças de segurança e aos dirigentes de carreira, o que o Governo está efectivamente a fazer é a aumentar o número de nomeações” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1377).

<sup>44</sup> Francisco Madeira Lopes (Os Verdes) admite que a proposta do governo repunha “de forma correcta a situação de recrutamento por concurso para as chefias intermédias — os directores de serviço e chefes de divisão” e que corrigia “a gravosa situação referente às chorudas indemnizações costumeiras na famosa «dança das cadeiras» sempre que há eleições”. Contudo, consideram que o regime de excepções era excessivamente alargado, uma vez que criavam uma “panóplia de regimes de excepção que, pela sua extensão e pela grandeza de números que implicam, tornam a excepção em regra e a regra em excepção, desvirtuando por completo as boas intenções anunciadas.” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1388).



---

<sup>45</sup> Ver artigo 18 e o número 4 do artigo 20 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 42).

<sup>46</sup> Ver número 1 do artigo 20 do Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005, p. 17).

<sup>47</sup> Ver alínea h) do número 1 do artigo 25 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 45).

<sup>48</sup> Ver artigo 3 do Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005, p. 16).

<sup>49</sup> Ver número 3 do artigo 21 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 43).

<sup>50</sup> Ver artigos 21-A e 21-B do Projecto de Lei 78/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 17/X/1 de 21 de Maio de 2005, pp.17-18).

<sup>51</sup> Ver artigo 19-A da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 40).

<sup>52</sup> Jorge Machado (PCP) afirmou que a Proposta do Governo “estipula que a carta de missão pode atribuir prémios de gestão para os serviços e/ou para o titular do cargo. Contudo, sendo admissível que o serviço receba esse prémio, já nada justifica que o mesmo aconteça para o titular do cargo, uma vez que estamos face uma forma dissimulada de remunerar o dirigente e de atribuir um prémio ao dirigente pelo trabalho, que é, forçosamente, resultado do esforço colectivo dos trabalhadores do serviço” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1378)

<sup>53</sup> Ver número 6 do artigo 19 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 42).

<sup>54</sup> Ver artigo 27-A do Projecto de Lei 32/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005, p. 14).

<sup>55</sup> Ver artigos 18 e 20 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 42).

<sup>56</sup> Ver número 5 do artigo 19 e o número 5 do artigo 21 do Projecto de Lei 32/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 8/X/1 de 22 de Abril de 2005, p. 13).

<sup>57</sup> Ver artigo 12 da Proposta de Lei 6/X (Diário da Assembleia da República, II série A nº 11/X/1 de 5 de Maio de 2005, p. 45).

<sup>58</sup> Jorge Machado (PCP) entende que “[q]uanto à formação dos dirigentes, esta tem-se mostrado claramente insuficiente. Este diploma permite que as instituições de ensino superior possam ministrar os cursos, contudo, falta estipular os critérios, os currículos, quem pode aceder a essa formação e, principalmente, com que custos” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 33/X/1 de 24 de Junho de 2005, p. 1378).

<sup>59</sup> Sessão Plenária nº42 (Diário da Assembleia da República, I series Nº.42/X/1 2005.07.29, *in* [http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID\\_Ini=20797](http://www3.parlamento.pt/PLC/Iniciativa.aspx?ID_Ini=20797), consultado em 22 de Agosto de 2010).

<sup>60</sup> Ver o número 1 do artigo 18 e o número 1 do artigo 20 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 326-327).

<sup>61</sup> Isabel Santos (PS) refere que o modelo proposto pelo governo não se afigura como um verdadeiro modelo de concursos para a estrutura dirigente superior, na medida em que cabe ao governo definir o perfil dos dirigentes e, posteriormente, procede à selecção de entre três candidatos “seriados” pelas Comissões: Institui-se uma comissão de recrutamento e selecção, à qual caberá proceder à aplicação dos métodos de selecção e elaborar a proposta de designação, indicando três candidatos ordenados por ordem alfabética. Esta proposta é, por sua vez,

---

apresentada ao membro do Governo, cabendo a este a designação do titular do cargo de entre esses três candidatos. Ou seja, o que o Governo nos propõe instituir não é um concurso, porque este pressupõe uma seriação; o que o Governo nos propõe instituir é algo pouco claro, até confuso ao nível conceptual; o que o Governo nos propõe é que aceitemos «mascarar» uma nomeação de um concurso” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 41).

<sup>62</sup> Jorge Machado (PCP) volta a denunciar a inaplicabilidade do regime dos concursos a um amplo conjunto de áreas sectoriais: “A verdade é que a excepção foi introduzida pelo PS, em 2005, e nós bem a denunciámos, mas é também verdade que o Sr. Secretário de Estado, na proposta que apresenta, mantém as excepções no que respeita às forças armadas, às forças de segurança, ao ensino, à saúde e aos negócios estrangeiros. Estas áreas da Administração Pública ficam de fora de concurso e valem, pura e simplesmente, as nomeações escolhidas pelos membros do governo” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 38).

<sup>63</sup> Mariana Aiveca (BE) apresenta-se contra o regime de excepções a determinadas áreas sectoriais (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 39).

<sup>64</sup> José Luís Ferreira (Os Verdes) admite concordar com o regime de concurso (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 37).

<sup>65</sup> Ver número 5 do artigo 20; número 7 do artigo 21 (que define que o recrutamento pode ser feito de entre indivíduos sem vínculo à administração pública nos casos em que o júri considere que nenhum dos candidatos reúne condições para ser nomeado) e o número 1 do artigo 18 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 326-327).

<sup>66</sup> Jorge Machado (PCP) considerou que “não se percebe a ânsia de abrir as portas a candidatos sem vínculo à Administração Pública, quando existem pessoas capazes e competentes para desempenhar as funções dentro dos serviços.” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 46).

<sup>67</sup> Ver artigo 25 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, p. 330).

<sup>68</sup> Ver artigos 5 e 6 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 324).

<sup>69</sup> Ver número 3 do artigo 21 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, p. 329).

<sup>70</sup> Isabel Santos (PS) considera que a criação destas estruturas é desajustada num contexto em que se pretende tornar a estrutura do Estado mais leve. Além disso, considera que a definição da remuneração dos membros das comissões por uma portaria do governo é uma forma de limitar a sua independência. Nas palavras da deputada, “[n]um momento em que se pretende tornar a estrutura do Estado cada vez mais leve e menos onerosa para os cofres públicos é aqui proposta, de uma assentada, a criação de duas comissões, algo que nos parece manifestamente desajustado face aos fins em vista. É, acima de tudo, desproporcionada a criação de uma comissão para fiscalização uma vez que o recurso dos interessados é garantido por lei, não cabendo a esta nova estrutura qualquer intervenção nesta matéria e, ainda, que a fiscalização dos actos do Governo está inscrita no quadro das funções da Assembleia da República. Mas o Governo não fica por aqui. Estas comissões são criadas sem fixação do regime remuneratório – repito, sem fixação do regime remuneratório – do presidente e dos vogais, que é remetida para uma portaria de um membro do Governo. É nosso entendimento que, por uma questão de transparência, a previsão dos custos decorrentes da criação destas comissões deve ser já apresentada pelo Governo” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, pp. 41-42).

<sup>71</sup> Jorge Machado (PCP) critica o facto de a Comissão de Acompanhamento não ter responsabilidades ao nível da estrutura intermédia, cuja selecção fica a cargo de um júri designado pelo governo: “Por outro lado, a

---

criação de uma comissão de recrutamento e selecção para a Administração Pública, que apenas acompanha o processo de escolha dos dirigentes superiores, e não intermédios, padece do facto de esta comissão escolher três candidatos e depois ser um membro do Governo a determinar, através de entrevista, quem fica com o lugar de dirigente” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 46).

<sup>72</sup> Mariana Aiveca (BE) admite ser contra a introdução de uma comissão de Fiscalização, considerando que a definição do seu estatuto remuneratório pelo governo constitui um limite à sua independência: “Mas, depois, diz ainda que o regime remuneratório é fixado por portaria do membro do Governo. Ou seja, onde é que está a independência?” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 40).

<sup>73</sup> José Luís Ferreira (Os Verdes) admite concordar com a criação das Comissões de fiscalização e de acompanhamento, mas apresenta dúvidas quanto à possibilidade das suas remunerações serem definidas pelo governo: “temos dúvidas relativamente às retribuições a atribuir aos membros das comissões criadas, porque nem o diploma nem os anexos as referem” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 38).

<sup>74</sup> Ver artigo 19-A da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 328).

<sup>75</sup> Isabel Santos (PS): “Além de tudo isto, regista-se aqui uma clara regressão ao serem retiradas as normas introduzidas em 2005, na revisão deste Estatuto, que impedem a ocorrência de nomeações por governos em gestão corrente. Este Governo, no momento em que amplia a duração das comissões de serviço de três para cinco anos e consagra uma intervenção discricionária dos membros do Governo na designação dos seus dirigentes de grau superior disfarçada de concurso, resolve de um só golpe abrir as portas a que se possam fazer nomeações à pressa de dirigentes de confiança política de quem está no governo, quando este já se encontra em gestão corrente. Isso é algo que o PS não pode aceitar!” (Discussão na generalidade, Diário da Assembleia da República, I série nº 30/XII/1 de 14 de Outubro de 2011, p. 41).

<sup>76</sup> Ver número 11 do artigo 19 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 326).

<sup>77</sup> Ver número 5 do artigo 12 da Proposta de Lei 15/XII (Diário da Assembleia da República, II série A nº 29/XII/1 Suplemento de 15 de Setembro de 2011, pp. 326).

<sup>78</sup> Sessão Plenária nº 37 (Diário da Assembleia da República, I series Nº.37/IX/1 2011.10.28 in <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36439>, consultado em 12 de Novembro de 2011).



*Anexo 4 – Discrecionalidade política em 19 democracias europeias: Dimensões da legislação e dados comparativos*

	Mecanismos <i>ex ante</i>							Mecanismos <i>ex post</i>					
Países	Mand.	Recrut. externo	Formação específica	Concur.	Controlo indep.	Período eleitoral	Total	Monit. <i>Ex post</i>	Demissão discricionária	Muda. c/ governo	Remun	Total	TOTAL
Portugal	2	2	1 <sup>1</sup>	1	1	0	<b>0,78</b>	1	1	1	1 <sup>2</sup>	<b>1,00</b>	<b>0,85</b>
Espanha	2 <sup>3</sup>	1 <sup>4</sup>	1 <sup>5</sup>	2 <sup>6</sup>	1 <sup>7</sup>	1 <sup>8</sup>	<b>0,89</b>	0 <sup>9</sup>	1 <sup>10</sup>	1 <sup>11</sup>	0 <sup>12</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,77</b>
Grécia	2 <sup>13</sup>	0 <sup>14</sup>	0 <sup>15</sup>	0 <sup>16</sup>	0 <sup>17</sup>	0 <sup>18</sup>	<b>0,22</b>	1 <sup>19</sup>	0 <sup>20</sup>	1 <sup>21</sup>	1 <sup>22</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,38</b>
Itália	2 <sup>23</sup>	2 <sup>24</sup>	1 <sup>25</sup>	1 <sup>26</sup>	1 <sup>27</sup>	0 <sup>28</sup>	<b>0,78</b>	1 <sup>29</sup>	0 <sup>30</sup>	1 <sup>31</sup>	1 <sup>32</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,77</b>
Bélgica	2 <sup>33</sup>	1 <sup>34</sup>	0 <sup>35</sup>	1 <sup>36</sup>	0 <sup>37</sup>	0 <sup>38</sup>	<b>0,44</b>	1 <sup>39</sup>	0 <sup>40</sup>	1 <sup>41</sup>	0 <sup>42</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,46</b>
França	2 <sup>43</sup>	1 <sup>44</sup>	1 <sup>45</sup>	2 <sup>46</sup>	1 <sup>47</sup>	1 <sup>48</sup>	<b>0,89</b>	1 <sup>49</sup>	1 <sup>50</sup>	1 <sup>51</sup>	1 <sup>52</sup>	<b>1,00</b>	<b>0,92</b>
Alemanha	0 <sup>53</sup>	1 <sup>54</sup>	0 <sup>55</sup>	0 <sup>56</sup>	1 <sup>57</sup>	1 <sup>58</sup>	<b>0,33</b>	1 <sup>59</sup>	1 <sup>60</sup>	1 <sup>61</sup>	0 <sup>62</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,46</b>
Irlanda	1 <sup>63</sup>	1 <sup>64</sup>	0 <sup>65</sup>	1 <sup>66</sup>	0 <sup>67</sup>	1 <sup>68</sup>	<b>0,44</b>	1 <sup>69</sup>	1 <sup>70</sup>	0 <sup>71</sup>	0 <sup>72</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,46</b>
Áustria	2 <sup>73</sup>	2 <sup>74</sup>	0 <sup>75</sup>	0 <sup>76</sup>	1 <sup>77</sup>	1 <sup>78</sup>	<b>0,67</b>	1 <sup>79</sup>	0 <sup>80</sup>	0 <sup>81</sup>	1 <sup>82</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,62</b>
Holanda	2 <sup>83</sup>	2 <sup>84</sup>	0 <sup>85</sup>	0 <sup>86</sup>	0 <sup>87</sup>	0 <sup>88</sup>	<b>0,44</b>	1 <sup>89</sup>	0 <sup>90</sup>	0 <sup>91</sup>	1 <sup>92</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,46</b>
Reino Unido	0 <sup>93</sup>	2 <sup>94</sup>	0 <sup>95</sup>	0 <sup>96</sup>	0 <sup>97</sup>	0 <sup>98</sup>	<b>0,22</b>	1 <sup>99</sup>	0 <sup>100</sup>	0 <sup>101</sup>	1 <sup>102</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,31</b>
Finlândia	1 <sup>103</sup>	2 <sup>104</sup>	0 <sup>105</sup>	0 <sup>106</sup>	1 <sup>107</sup>	1 <sup>108</sup>	<b>0,56</b>	1 <sup>109</sup>	1 <sup>110</sup>	0 <sup>111</sup>	1 <sup>112</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,62</b>
Dinamarca	1 <sup>113</sup>	2 <sup>114</sup>	1 <sup>115</sup>	0 <sup>116</sup>	0 <sup>117</sup>	1 <sup>118</sup>	<b>0,56</b>	1 <sup>119</sup>	1 <sup>120</sup>	0 <sup>121</sup>	1 <sup>122</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,62</b>
Suécia	2 <sup>123</sup>	2 <sup>124</sup>	1 <sup>125</sup>	0 <sup>126</sup>	0 <sup>127</sup>	1 <sup>128</sup>	<b>0,67</b>	0 <sup>129</sup>	1 <sup>130</sup>	1 <sup>131</sup>	1 <sup>132</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,69</b>
Polónia	2 <sup>133</sup>	2 <sup>134</sup>	1 <sup>135</sup>	1 <sup>136</sup>	1 <sup>137</sup>	1 <sup>138</sup>	<b>0,89</b>	0 <sup>139</sup>	1 <sup>140</sup>	1 <sup>141</sup>	1 <sup>142</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,85</b>
Bulgária	0 <sup>143</sup>	2 <sup>144</sup>	0 <sup>145</sup>	0 <sup>146</sup>	0 <sup>147</sup>	1 <sup>148</sup>	<b>0,33</b>	1 <sup>149</sup>	0 <sup>150</sup>	0 <sup>151</sup>	0 <sup>152</sup>	<b>0,25</b>	<b>0,31</b>
Hungria	1 <sup>153</sup>	2 <sup>154</sup>	0 <sup>155</sup>	0 <sup>156</sup>	0 <sup>157</sup>	1 <sup>158</sup>	<b>0,44</b>	1 <sup>159</sup>	0 <sup>160</sup>	0 <sup>161</sup>	1 <sup>162</sup>	<b>0,50</b>	<b>0,46</b>
Estónia	1 <sup>163</sup>	2 <sup>164</sup>	0 <sup>165</sup>	1 <sup>166</sup>	0 <sup>167</sup>	1 <sup>168</sup>	<b>0,56</b>	0 <sup>169</sup>	0 <sup>170</sup>	0 <sup>171</sup>	1 <sup>172</sup>	<b>0,25</b>	<b>0,46</b>
República Checa	2 <sup>173</sup>	2 <sup>174</sup>	1 <sup>175</sup>	1 <sup>176</sup>	1 <sup>177</sup>	1 <sup>178</sup>	<b>0,89</b>	0 <sup>179</sup>	1 <sup>180</sup>	1 <sup>181</sup>	1 <sup>182</sup>	<b>0,75</b>	<b>0,85</b>

---

<sup>1</sup> Embora a lei preveja a obrigatoriedade de frequência e de aproveitamento em curso específico promovido pelo Instituto Nacional de Estatística ou instituição de ensino superior, a frequência do curso tem lugar apenas após a nomeação e o início do exercício de funções. Assim, não é considerado uma restrição à possibilidade de nomeação. A mesma opção foi considerada no caso da França, onde os dirigentes devem frequentar esta formação nos primeiros seis meses do mandato.

<sup>2</sup> Tal como se pode ler no artigo 19-A da Lei 51/2005, “a carta de missão pode ainda prever, em termos a regulamentar, a atribuição de prémios de gestão para o serviço ou organismo e ou para o titular do cargo, em função do progressivo cumprimento dos objectivos definidos”. Embora esta Lei aponte para a existência de mecanismos de prémios de desempenho apenas para os cargos de direcção superior de 1º grau, a lei que veio regulamentar a avaliação do desempenho da administração pública (Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro) indica que a avaliação do desempenho dos titulares de cargos de direcção intermédia pode gerar os mesmos mecanismos de recompensa salarial (ver número 1 do artigo 39 da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro)

<sup>3</sup> Ver Kuperus & Rode (2008, p. 15).

<sup>4</sup> Os directores-gerais podem ser excepcionalmente recrutados de entre indivíduos não pertencentes à administração pública (ver art. 16 e 18 da LOFAGE). Ver, também, Kuperus & Rode (2008) e Gómez & Verge (2012, p. 321).

<sup>5</sup> Ver OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

<sup>6</sup> A entrada na carreira da administração pública é feita através de concursos e a selecção de indivíduos para os cargos de Subsecretário de Estado e Secretário-geral Técnico deve ser feita de entre indivíduos com carreira na administração pública e que, portanto, terão realizado um exame de tipo A (*Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*) (Díez, 2000c, p. 140). Por se tratar de um caso diferente, por exemplo, do caso português em que o acesso específico à carreira de direcção intermédia é, por lei, condicionado à realização de concursos, o caso espanhol foi, nesta dimensão, considerado como inexistente. Na prática, o acesso à carreira de direcção de topo raramente inclui a realização de concursos (Cienfuegos, 1999, p. 44). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

<sup>7</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>8</sup> A *Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* não inclui qualquer especificação a este respeito. Assim, em caso de omissão, admite-se que as nomeações possam ocorrer durante estes períodos.

<sup>9</sup> A Lei espanhola admite “*la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directive competente*” (art. 6.10), mas não estabelece quaisquer critérios para esta avaliação, nem mesmo as consequências da avaliação. A ausência de mecanismos concretos impede o funcionamento de um sistema de avaliação. Note-se ainda que um dos projectos de lei discutidos propunha mecanismos de avaliação mais precisos que não foram consagrados legalmente. Ver, também, OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

<sup>10</sup> A demissão dos altos cargos dirigentes pode materializar-se a qualquer momento, podendo estar apenas relacionada com a perda de confiança política pelo ministro responsável pela nomeação (Seco, 2006, p. 54). Ver, igualmente, artigo 20, parágrafo e) da *Ley 23/1988*. O artigo 58 do Real Decreto 364/1995 de 10 Marzo 1995 estabelece que “*Los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación podrán ser cesados con carácter discrecional.*”

<sup>11</sup> No caso espanhol, a lei é omissa quanto à possibilidade de renovação da elite dirigente quando muda o governo. Parrado Díez (2004) nota como, na prática, a alternância de partido no governo acaba por estar associada a mudanças na estrutura dirigente.

<sup>12</sup> Kuperus & Rode (2008, p. 17) e OCDE (GOV/PUMA(2003)17, p. 14).

---

13 Os mandatos são de três anos (Sotiropoulos, 1999, p. 16). No caso dos chefes de secção, a terceira renomeação corresponde à sua nomeação permanente, tal como expresso no parágrafo 8 do artigo 85 do Civil Service Code). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

14 O recrutamento para toda a estrutura dirigente é interno. Há, no entanto, raras excepções e que correspondem a esforços para atrair gestores do sector privado para as posições de gestão da administração pública. Tal como Sotiropoulos (1999, p. 16) destaca, “[t]here is no provision for outsiders (...) who might wish to be candidates for those top posts in the civil service, although the low pay of senior civil servants makes it unlikely that many such candidates would be attracted to the posts in central ministries. In fact, no civil servant may seek appointment to a higher civil service post in any ministry other than his or her own”.

15 Kuperus & Rode (2008, p. 72) destacam que “[f]or promotion to the rank of Director-General, the professional training of the candidate, his/her scientific knowledge and his proficiency in one or more European languages are the main criteria”.

16 Ver ponto 7 do artigo 82 da Lei 2683/1999 (*Code of Civil Servants*) e Sotiropoulos (2004b). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

17 Existe um “*Special Service Council*” responsável pela selecção dos chefes de secção. Esta comissão é composta por elementos escolhidos pelo ministro que, desta forma, permite influenciar a selecção destes dirigentes (Sotiropoulos, 1999, p. 16). No entanto, a selecção dos directores gerais é mais estandardizada e a composição dos júris responsáveis pela selecção destes cargos é independente. Em 1994, a Lei 2190 estabeleceu a existência de um *Supreme Council for Personnel Selection*, uma autoridade independente, nomeada pelo parlamento (Pappas & Assimakopoulou, 2012, p. 147), responsável pela selecção do pessoal permanente da administração pública e pelo controlo da legalidade da selecção dos restantes dirigentes (Sotiropoulos, 1999, p. 16).

<sup>18</sup> Tal como nos foi confirmado por Dimitri A. Sotiropoulos, professor associado (na área da ciência política) do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade de Atenas, as nomeações no período eleitoral são legalmente proibidas desde 1994, para todos os níveis hierárquicos. Assim, as nomeações são proibidas desde a data em que as eleições são convocadas até à tomada de posse de um novo governo.

19 Ver Sotiropoulos (1999, p. 16) e Kuperus & Rode (2008).

20 A demissão de dirigentes não é discricionária. Com efeito, tal como está estipulado na legislação, “*The special service council may, upon a specifically reasoned proposal of the minister or the administration body of the legal person of public law, relieve a General Director of his duties, by way of a specifically reasoned decision, on the grounds of unsuitability or failure to perform his duties as General Director.*” (alínea 8, artigo nº 82, *Civil Service Code*). Esta informação foi, também, confirmada por Dimitri A. Sotiropoulos, professor associado (na área da ciência política) do Departamento de ciência política e administração pública da Universidade de Atenas.

21 Para Sotiropoulos (1999, p. 28) a alternância governativa está associada a mudanças na estrutura dirigente uma vez que é prática comum dos partidos no governo avaliarem e controlarem os funcionários. Os “elementos hostis” são ‘isolados’ através das transferências obrigatórias de serviço ou através de *lay-off* de funcionários considerados oponentes (Sotiropoulos, 1999, p. 16). O autor confirmou-nos que actualmente, a legislação em vigor no momento de redacção desta tese, mantinha estas provisões. Dimitri A. Sotiropoulos indicou-nos que “the only positions which change are not civil service positions, but positions of political appointees. Among the latter, general secretaries and special secretaries of Ministries and heads of public organizations or state owned corporations, such as the CEOs of state-owned banks, state-run social insurance funds, public transportation companies etc. are included. These changes are widespread because in each Ministry there are several general secretaries and special secretaries, each supervising an array of directors-general”.

22 Ver Kuperus & Rode (2008, p. 17).

23 Até 2001 os mandatos eram permanentes (Cassese, 1999, p. 57) mas com a aprovação da “*Norme Generali sull’ ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*” os mandatos são



---

exercidos por períodos não inferiores a três anos nem superiores a cinco (art. 19.2) (Seco, 2006, p. 16). Ver, também, Kuperus & Rode (2008) e van Thiel, Steijn, & Allix (2007).

24 Indivíduos oriundos do sector privado podem ser nomeados, embora por períodos de tempo mais reduzidos (três anos) (Seco, 2006, p. 41). van Thiel et al (2007) destacam como as reformas introduzidas em 2002 especificam que 8% dos cargos de direcção superior devem corresponder a recrutamentos externos e salientam que “[t]he main reason for these changes was to reduce the political patronage from the old parties – to the benefit of new parties”.

25 Ver OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

26 De acordo com as *Norme Genereli sull' ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (D. Lgs. n.º 165/2001 de 30 de Março), o regime de acesso à estrutura dirigente passa pela realização de concursos (“*concorso per esami*” ou “*corso-concorso*”, que se trata de um curso de formação seguido da prestação de provas). A única excepção é ao nível da *dirigenza generale* que é directamente nomeada pelo governo (Verzichelli, 2003, p. 465). Ver, também, Cardona (2006).

27 Ver Kuperus & Rode (2008).

28 Ver Matheson et al (2007).

29 Ver OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

30 Ver Kuperus & Rode (2008).

31 Seco (2006, p. 49) refere a existência da “cláusula dos noventa dias” segundo a qual os cargos directivos do topo cessam automaticamente as suas funções durante os noventa dias após a tomada de posse de um novo governo. Esta medida, “própria dos modelos directivos politizados” (Seco, 2006, p. 49) está próxima da directiva aprovada no caso português em 2005. Ao cessar funções como dirigentes de topo, regressam ao posto de origem. Ver, também, Matheson et al (2007) e van Thiel et al (2007).

32 A remuneração dos dirigentes é objecto de negociações entre dirigentes e o ministro, deixando margem para proceder a aumentos salariais. Esta margem pode chegar a corresponder a 20% do salário (Kuperus & Rode, 2008). Ver, também, van Thiel et al (2007).

33 O mandato é, normalmente, de seis anos, tal como disposto no artigo 10, capítulo IV “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012). Note-se, contudo, que os agentes nomeados para posições consulares no Ministério dos Negócios Estrangeiros podem optar por mandatos de quatro ou de seis anos, tal como descrito no número 2 do artigo 10. Ver, também, Kuperus & Rode (2008) e Dierickx (2004, p. 197).

34 De acordo com a “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012), a estrutura dirigente da administração pública é composta por 4 níveis: “*le président du comité de direction ou le président; la fonction de management -1; la fonction de management -2; la fonction de management -3*” (art. 2, *Chapitre III*). No artigo 5 desta lei, pode ler-se que apenas os dois níveis hierárquicos mais elevados podem ser recrutados do sector privado, enquanto os restantes deveriam ter uma experiência de, pelo menos 6 meses no exercício de funções na administração pública. Segundo este artigo, “*Les candidats à une fonction de président du comité de direction, de président (6) et à une fonction de management -1 doivent posséder une expérience de management d'au moins six ans ou avoir une expérience professionnelle utile d'au moins dix ans. Par expérience de management, il y a lieu d'entendre une expérience en gestion au sein d'un service public ou d'une organisation du secteur privé. Pour participer à une sélection comparative pour une fonction de management -2 et -3, les candidats doivent être titulaires d'une fonction de niveau A (4) depuis au moins six ans dans un ministère, un service public fédéral ou un service public fédéral de programmation (6) visé par l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral*”. A possibilidade de recrutamento de indivíduos externos, sem vínculo à administração Pública



---

aparece em 1999, com o “*Copernicus Project*”, objecto de larga oposição. Na realidade, a oposição decorria do facto da nomeação destes externos estar associada a insegurança dos mandatos (uma vez que não eram considerados funcionários públicos) algo que tendia a ser compensado por salários mais elevados (Dierickx, 2004, p. 199). Ver, também, OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

35 Ver Kuperus & Rode (2008).

36 “*Only the top appointments, such as secretary-general or director general, are still the privilege of the government*” (Dierickx, 2004, p. 201). Kuperus & Rode (2008) destacam que no caso da Bélgica, o procedimento de concursos não é aplicável a todos os níveis hierárquicos.

37 De acordo com a “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l’exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012), existe uma Comissão externa, *SELOR - Bureau de sélection de l’Administration fédérale* (ver o artigo 7). Esta comissão faz a primeira triagem dos candidatos aos cargos e, posteriormente, existe uma comissão de selecção, a qual é responsável pela realização de provas orais, com vista à avaliação de competências específicas e pela elaboração de uma lista com os candidatos “muito aptos”, “aptos”, “menos aptos” e “não aptos. A lista com os candidatos dos dois primeiros grupos é entregue ao ministro, que fica responsável pela realização de entrevistas adicionais para proceder à escolha; e no caso dos restantes níveis hierárquicos a lista é entregue ao director máximo do serviço. A comissão de selecção é composta por um administrador delegado da SELOR; um avaliador externo com competências em gestão e um avaliador externo perito em gestão de recursos humanos, dois peritos externos com conhecimento específico da função a ocupar; 2 agentes da administração pública de nível não inferior ao cargo a ocupar e um conjunto de elementos suplentes. O perfil destes elementos é escolhido após consulta com o ministro responsável pela área sectorial em causa. Tendo em conta este processo de selecção, Dierickx (2004, p. 199) nota como a Agência SELOR é responsável pela composição de uma lista de elegíveis, mas a decisão final é da incumbência do ministro. Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

38 Ver Matheson et al (2007).

39 Cada dirigente é avaliado três vezes durante o período de seu mandato. Os dois primeiros ciclos de avaliação ocorrem nos dois primeiros anos do mandato. O terceiro ciclo de avaliação ocorre cerca de seis meses antes do final do mandato do dirigente. No final do mandato existe uma avaliação final, tal como pode ser confirmado pelo artigo 16 do “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l’exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012). A avaliação é da responsabilidade do Ministro ou do Secretário de Estado, no caso dos dirigentes do nível hierárquico mais elevado; do ministro e do detentor do nível hierárquico mais elevado, no caso da avaliação dos dirigentes do segundo nível hierárquico e os restantes elementos são avaliados pelo nível hierárquico imediatamente superior (ver artigo 16). O desempenho considerado insuficiente implica a cessação de funções (ver artigo 21). Em casos de recrutamento externo, a avaliação negativa determina a cessação de funções, ao passo que em caso de recrutamento interno tal implica a recondução para outro cargo na administração pública. de Winter & Dumont (2003, p. 272) notam como tal implica uma mudança de paradigma relativamente à década de 1980. De acordo com os autores, “[h]igher civil servants have been made more responsible for the management of their departments, are regularly evaluated, and can now be sanctioned (or even fired) for poor performance”. Ver, também, OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

40 De acordo com os artigos 21 e 22 do “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l’exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012) a demissão é dependente da avaliação negativa do desempenho dos dirigentes. Esta informação foi, igualmente, confirmada por Philippe Vermeulen (assessor geral do Departamento de pessoal e organização (SPF Personnel et Organisation)). Neste sentido, não existe demissão discricionária.

---

41 De acordo com o número 2 do artigo 10 do “*Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l’exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux*” (disponível em [http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029\\_KB\\_AR\\_management\\_tcm119-10547.pdf](http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20011029_KB_AR_management_tcm119-10547.pdf), consultado a 1 de Setembro de 2012), é possível ler-se que apenas um cargo pode mudar automaticamente com a mudança de governo. Com efeito, pode ler-se que “*Par dérogation au §1er, 1°, le président du comité de direction du service public fédéral "Chancellerie et Services généraux" reçoit un mandat jusqu’à la date de désignation du successeur du Premier Ministre*”. Esta informação foi, também, confirmada por académicos: “*there is only one position in the top civil service that is automatically vacant in case of a government change. This is the president/director of the directie-comité (steering committee) - what used to be called the Secretary-General - of the Chancellery of the Prime Minister. Only on the day of the installment of the new Prime Minister, the new director is appointed. Until then – for instance right at this moment and for many months now - this position is temporarily filled in (ad interim) by one of the DG's (Directorate-General)*” (Karolien Van Dorpe do Instituto de Gestão Pública de Leuven).

42 Ver OCDE, GOV/PUMA(2003)17 e Kuperus & Rode (2008).

43 Os cargos de director-geral e outros equiparados são nomeados pelo governo. As nomeações discricionárias não têm qualquer limite temporal – podendo ser demitidos a qualquer altura, ao passo que as nomeações de indivíduos dos “*corps*” são realizadas por três anos, renováveis uma vez (Kuperus & Rode, 2008).

44 As nomeações de indivíduos que não pertencem à administração pública são apenas possíveis para o cargo de “*Ministerial Director*” (Rouban, 1999, p. 69). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

45 O acesso à administração pública francesa é feito por recrutamento através da *École Nationale d’Administration* (ENA) e da *École Polytechnique* (EP) (OCDE, GOV/PUMA(2003)17), uma vez que o recrutamento para a cúpula dirigente é tendencialmente interno. Contudo, o acesso a posições de topo não requer o prévio aproveitamento em cursos específicos. Os dirigentes devem frequentar estes cursos durante os primeiros seis meses do seu mandato (Kuperus & Rode, 2008, p. 77). É, assim, um caso similar ao enquadramento legal português, tendo, por esta razão, sido codificado como 1.

46 “[*T*]op executive positions (...) including director generals and directors at central level, prefects representing the central state at local level, ambassadors, local chief education officers), the government of the day has a full freedom regarding their appointments. There are no specific criteria and only for some positions is there a usual way of doing things.” (OCDE, GOV/PUMA(2003)17, p. 32).

47 Ver Kuperus & Rode (2008).

48 Ver Matheson et al (2007).

49 Embora raro até 2002 – dado que os esquemas de avaliação eram apenas notórios no Ministério das Infra-estruturas, nos Correios e na Telecom francesa (Rouban, 1999, p. 77) – existe, desde 2002 (Decreto nº 2002/682), um sistema de avaliação dos funcionários com base nos resultados. No caso da avaliação de desempenho negativa, pode resultar na cessação de funções.

50 Rouban (1999, p. 69) nota como as posições mais elevadas são nomeadas de forma discricionária, havendo lugar à possibilidade de cessação de funções a qualquer altura, sem que seja necessária qualquer justificação. Ver, igualmente, Seco (2006, p. 16).

51 Ver Matheson et al (2007).

52 van Thiel et al. (2007) destacam a existência de mecanismos de atribuição de bónus salariais aos dirigentes de topo. A discricionariedade na atribuição destes benefícios é ampla e tende a estar envolta em secretismo. É sabido, contudo, que os bónus podem chegar aos 25% no Ministério das Finanças, enquanto no Ministério da Educação cifra-se em apenas 5%. Tal como Kuperus & Rode (2008, p.17) salientam, o caso da França assemelha-se ao Português, na medida em que a avaliação de desempenho influencia os benefícios a atribuir.

---

53 “[A]fter a probationary period, civil servants are appointed for life” (Goetz, 1999, p. 158). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

54 Embora não se trate de uma forma de recrutamento muito comum, dada a preferência por indivíduos que pertençam à administração pública, Goetz (1999, p. 160) nota que *“the right of ministers to bring in staff from outside is generally acknowledged”*.

55 Ver Kuperus & Rode (2008).

56 Ver Kuperus & Rode (2008).

57 “[T]he (independent, but ultimately government-controlled) Federal Personnel Commission acts as a watch-dog (...) only candidates for the apex of bureaucratic hierarchy, state secretaries, are exempt from this scrutiny” (Schröter, 2004, p. 58).

58 Informação confirmada por Markus Heindl, detentor da cátedra de administração da Universidade de Bamberg.

59 Apesar de existir legalmente referência a esquemas de avaliação, Goetz (1999, p. 163) nota como tem sido atribuída escassa prioridade à avaliação sistemática dos dirigentes. Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

60 A existência de mecanismos de demissão discricionária na Alemanha é confirmada por um vasto conjunto de fontes (Goetz, 1999, p. 151; Jann & Veit, 2009, p. 6; John & Poguntke, 2012, p. 123). Tal como Schröter (2004, p. 58) nota, os ministros podem *“dismiss leading staff members if there is any doubt about their basic congeniality with their political masters”*. Esta informação foi, igualmente, confirmada por Markus Heindl, detentor da cátedra de administração da Universidade de Bamberg.

61 Goetz (1999, p. 163) nota que *“[m]inisters can at any time request that a political civil servant take (temporary) early retirement (...), a device that is frequently used, especially in the case of administrative state secretaries (...) and after a change of government”*. Peritos (académicos) no caso alemão notam que *“there is no automatic change in a strict sense. There are position which usually change with a new government, for example top civil servants in the government headquarters (Bundeskanzleramt), ambassadors in most important countries and top civil servants in core departments (finance/ interior). As a rough rule, you could say that about 50% of the top civil servants change immediately when a new government comes in”* (informação confirmada por Markus Heindl, detentor da cátedra de administração da Universidade de Bamberg).

62 A remuneração é fixada por lei, de acordo com a categoria e o nível hierárquico dos dirigentes (Kuperus & Rode, 2008, p. 17). Ver, também, Bordogna (2007).

63 Embora na Irlanda não exista um grupo formalmente definido como “alto cargo dirigente”, existem condições de acesso específicas para os cinco níveis mais elevados: *secretary general; assistant secretary; Principal officer; Assistant principal; higher executive officer/ administrative officer*. Os altos cargos dirigentes são nomeados de forma permanente (Assistant Secretaries) e, em outros casos, são nomeados para mandatos fixos de sete anos (Secretário Geral ou equiparados) (Kuperus & Rode, 2008, p. 15).

64 *“TLAC [Top Level Appointments Committee] have the discretion to decide whether posts should be filled by open competition or by a competition run amongst eligible officers across the civil service”*, in *Top Level Appointments Committee (TLAC) Procedures & Practices*, p. 7 [disponível em <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/tlacprocupdate.pdf>, consultado a 13 de Março de 2011]. Ver, também, Kuperus & Rode (2008, p. 9).

65 Ver Kuperus & Rode (2008).

66 O *Top Level Appointments Committee* (TLAC) supervisiona todos os concursos para a estrutura dirigente. Cabe-lhe ainda decidir quais os cargos que devem ser preenchidos por concurso ou quais os que podem ser ocupados por indivíduos da administração pública (Kuperus & Rode, 2008, p. 14). Ver, igualmente, *“Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee”*. Segundo Mitchell (2003, p. 437) apenas o cargo de *“Secretary”* de cada departamento é seleccionado de forma discricionária pelo ministro responsável.

---

<sup>67</sup> O *Top Level Appointments Committee* existe desde 1984, in *Top Level Appointments Committee (TLAC) Procedures & Practices*, p. 7 [disponível em <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/tlacprocupdate.pdf>, consultado a 13 de Março de 2011]. Esta estrutura analisa os candidatos e elabora uma lista de elegíveis com 3 elementos para nomeações para o cargo de secretário geral (*Secretary General*) e sugere apenas um elemento para cargos de subsecretário (*Assistant Secretary*). Ver, igualmente, Kuperus & Rode (2008).

<sup>68</sup> Informação confirmada por Muiris MacCarthaigh, do Instituto de Administração Pública da Irlanda (*Institute of Public Administration*).

<sup>69</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>70</sup> Ver Kuperus & Rode (2008). Esta informação foi, igualmente, confirmada por Muiris MacCarthaigh, do Instituto de Administração Pública da Irlanda (*Institute of Public Administration*). Legalmente podem ser demitidos a qualquer altura, embora se trate de um procedimento que raramente é utilizado.

<sup>71</sup> Informação confirmada por Muiris MacCarthaigh, do Instituto de Administração Pública da Irlanda (*Institute of Public Administration*). Este processo de substituição automática é apenas aplicável aos elementos dos gabinetes ministeriais.

<sup>72</sup> Embora exista uma componente salarial associada ao desempenho, esta não é dependente da discricionariedade do ministro, porquanto é supervisionada pelo *Committee for Performance Awards* (CPA). Esta remuneração pode corresponder a 10-20 por cento do salário dos dirigentes (Kuperus e Rode, 2008, p. 69)

<sup>73</sup> A hierarquia da alta administração austríaca é composta por quatro níveis: *director general*; *head of group*; *head of department*; *head of section*. Apenas os dois níveis mais elevados são nomeados por períodos fixos de 5 anos. Os restantes níveis podem renovar os mandatos por um período adicional de 5 anos, enquanto esta cláusula de renovação não é aplicável aos dirigentes que ocupam os dois níveis hierárquicos mais elevados (Kuperus & Rode, 2008, p. 15). Neste sentido, todas as nomeações para cargos de direcção superior são para períodos temporais fixos.

<sup>74</sup> Ver Kuperus & Rode (2008, p. 9).

<sup>75</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>76</sup> As nomeações são precedidas por uma avaliação de todos os candidatos por um *Board of Review*, que analisa o perfil dos candidatos e realiza entrevistas. Esta comissão de avaliação organiza, na sequência destes processos, um parecer com a avaliação de cada candidato, o qual é entregue ao ministro, para a escolha final (Kuperus & Rode, 2008, p. 13).

<sup>77</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>78</sup> Ver Kuperus & Rode (2008). Informação confirmada pelo Professor Stephan Leixnering, do Instituto para a gestão pública (*Institute for Public Management*) da Universidade de Economia e Negócios de Viena (WU).

<sup>79</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>80</sup> Ver Kuperus & Rode (2008). Informação confirmada pelo Professor Stephan Leixnering, do Instituto para a gestão pública (*Institute for Public Management*) da Universidade de Economia e Negócios de Viena (WU). A impossibilidade legal de demissão foi exemplificada: “*We have had a famous example only recently: The minister of defense removed the commanding general of the Austrian armed forces from his office saying the general lost his trust because he had publicly held a position opposite to the minister’s. The general should choose whether he wanted to retire or being given a minor position because being removed as commander of the armed forces did not mean to be dismissed as a civil servant which is hardly possible in Austria. Some months later the minister had to re-appoint the general as commander of the armed forces because the commission that had to investigate the case said that the general did not violate his duties as a public servant*”.

---

<sup>81</sup> Informação confirmada pelo Professor Stephan Leixnering, do Instituto para a gestão pública (*Institute for Public Management*) da Universidade de Economia e Negócios de Viena (WU). Apenas os membros dos gabinetes ministeriais mudam com o governo.

82 Ver Kuperus & Rode (2008).

83 van Thiel (2008, p. 10) nota como servem mandatos de cerca de 7 anos, uma vez que são nomeados para períodos de 5 anos, sendo que o mandato pode ser renovado por duas vezes por períodos adicionais de 1 ano. Ver, também, Kuperus & Rode (2008, p. 15).

84 “*Competition for senior management positions within the civil service is open, which in effect means that people from outside the civil service can also apply for them – which was impossible in the past. For 2003 this has meant that 16% of the managers appointed within a senior position came from outside the civil service.*”, van Thiel et al (2007). Ver, também, Cardona (2006) e Meer & Raadschelders (1999, p. 220).

85 A ABD criou programas específicos para o desenvolvimento de competências de liderança ou outras competências de gestão, ao abrigo do *Senior Civil Servants Candidate’s Programme*. Este programa é reconhecido como um exemplo para os restantes países ocidentais e tem a duração de 2 a 4 anos (EUPAN, 2006, pp. 8-9). Ver, igualmente, Kuperus & Rode (2008).

86 Ver Kuperus & Rode (2008).

87 Na Holanda, as nomeações são controladas pela ABD (*Bureau Algemene Bestuursdienst*). A ABD existe desde 1995 e exerce funções ao nível da organização do processo de selecção, gestão e formação dos altos cargos dirigentes. Participa, de forma activa, na definição dos índices de remuneração e no processo de demissão de dirigentes (Kuperus & Rode, 2008, p. 15). Ao nível do processo de selecção, a ABD elabora uma lista com três a cinco candidatos, a qual é apresentada ao ministro responsável, que procede à nomeação final (Kuperus & Rode, 2008, p. 98).

88 Informação confirmada por Ivo Blommaart, *Algemene Bestuursdienst (ABD, Office for the Senior Civil Service)*.

89 Kuperus & Rode (2008, p. 18) destacam que “[i]n the Netherlands, performance contracts were introduced in 2000, however they are voluntary and a final decision is taken by each minister and not by the central SCS office”. A avaliação negativa não determina a cessação de funções, embora possa dificultar a renovação do mandato. Ver, também, OCDE, GOV/PUMA(2003)17.

90 Uma reforma empreendida em 2001 determinou que os dois níveis hierárquicos mais elevados são nomeados para sete anos. No entanto, ao fim de 5 anos, são encorajados a encontrar outra posição no sector público ou privado. Se não encontrarem uma posição alternativa ao fim de sete anos são colocados numa reserva de cargos na *Algemene Bestuursdienst* (ABD) e, ao fim de dois anos, podem ser demitidos (Putseys & Hondeghe, 2003). Neste sentido, apesar de existirem mecanismos de substituição da estrutura dirigente, não existe demissão discricionária, na medida em que existem várias limitações legais à demissão dos dirigentes.

91 Informação confirmada por Ivo Blommaart, *Algemene Bestuursdienst (ABD, Office for the Senior Civil Service)*.

92 Kuperus & Rode (2008, p. 99) destacam que o cargo de *Secretary General* (nível hierárquico mais elevado) pode receber um prémio fixo de 5 por cento pela gestão do departamento e, adicionalmente, cabe ao ministro a atribuição de prémios de desempenho. Tal como van Thiel et al (2005, p. 26) salientam, “*Data from 2002 show that ‘top’ public managers received on average 15,5% of their salary as variable bonuses*”..

93 Embora a estrutura administrativa britânica seja frequentemente tida como permanente, importantes alterações foram realizadas durante o governo Conservador (1979-1997). Entre essas alterações, contam-se a existência de contractos com termos fixos para alguns dirigentes e a abertura do procedimento de concurso a indivíduos oriundos do sector privado (Dargie & Locke, 1999, p. 179). Em geral, o governo tende a rejeitar estes contractos fixos e são sobretudo os chefes das agências executivas que são nomeados com contractos fixos e com objectivos de desempenho delineados. Ver, também, OCDE, GOV/PUMA(2003)17 e OCDE (2009, p. 83).



---

94 Embora tradicionalmente devam ser recrutados indivíduos pertencentes à Administração Pública, desde 1994 que o recrutamento de indivíduos oriundos do sector privado tem sido ponderado embora, na prática, continuem a ser seleccionados sobretudo indivíduos com experiência na Administração Pública (Dargie & Locke, 1999, p. 186). Apenas cerca de 8% dos altos cargos dirigentes são provenientes da Administração privada (Seco, 2006, p. 23), sendo sobretudo recrutados para níveis hierárquicos mais baixos. Ver, igualmente, Sausman & Locke (2004, p. 106).

95 Ver Kuperus & Rode (2008).

96 No caso do Reino Unido, os níveis hierárquicos mais baixos podem ser preenchidos por indivíduos externos à administração pública, caso em que estão sujeitos ao recrutamento por concurso. Os postos directivos de categorias superiores (*“Permanent Secretaries”*; *“Deputy Secretary”*; *“Director General”*; *“Under Secretary or Director”*) são seleccionados por oposição ao concurso (excepto nos casos de nomeações inferiores a 12 meses; no caso de prorrogação de nomeações anteriores até um máximo de 24 meses ou no caso de se tratar de uma comissão de serviço por 24 meses (Seco, 2006, p. 30). Nos dois níveis hierárquicos mais elevados, o ministro tem uma margem de discricionariedade mais ampla, uma vez que a nomeação do dirigente – embora seja condicionada ao leque de candidatos apresentados ao ministro – ele pode exercer alguma discricionariedade na escolha final. Ver, também, Rhodes (2001, p. 117) e Kuperus & Rode (2008).

97 Existe uma Comissão Independente (Comissão da Função Pública) responsável pelo processo de selecção e constituição de uma lista de candidatos para aprovação ministerial, no caso dos dois níveis hierárquicos mais elevados. No Reino Unido, a aceitação da lista indicada pelo *“Senior and Public Appointments Group”* depende acima de tudo do Primeiro-ministro (Dargie & Locke, 1999, p. 185). Kuperus & Rode (2008, p. 16) destacam que *“Besides the Cabinet Office, the Civil Service Commissioners play an important role in the management of the system as an independent body. These Commissioners are appointed by the Crown under royal prerogative, are not civil servants and are independent from ministers. They report to the Queen through annual public reports. The Commissioners take part directly in the selection procedure of the top approximately 160 positions at the highest two levels, and ensure that the rest of the appointments made at the departmental level happen according to fair and open competition and selection by merit”*.

98 Ver Matheson et al. (2007).

99 A alta direcção britânica é sujeita a uma avaliação anual, a qual pode ter implicações para a remuneração dos dirigentes (Kuperus & Rode, 2008, p. 119; OCDE, GOV/PUMA(2003)17).

100 As funções dos altos cargos dirigentes podem ser cessadas por questões de desempenho ou sanções disciplinares. Não há demissões discricionárias ou por motivos políticos (Seco, 2006, p. 34).

101 Ver Matheson et al. (2007).

102 A avaliação determina a componente variável da remuneração. Não existem limites ao valor discricionário atribuído a cada cargo dirigente, sendo que a parte variável pode chegar a atingir 20 por cento do salário base dos dirigentes (EUPAN, 2006); Kuperus & Rode (2008, p. 17); van Thiel et al. (2007).

103 Este campo foi codificado como 1, considerando que, em 2008, o governo Finlândes aprovou uma *“Government resolution on central government management policy”* (documento cedido por Kirsi Äijälä, assessor de assuntos jurídicos do Gabinete do governo como empregador do Ministério das Finanças). Neste documento pode ler-se que, *“it is left to the discretion of the authority making the appointment whether to appoint a successful candidate for a fixed term or indefinitely”*. A implementação desta resolução será feita até 2012.

104 Ver Kuperus & Rode (2008) e OCDE, GOV/PUMA(2003)17, p. 11.

105 A legislação na Finlândia especifica claramente as qualificações necessárias, para além da obtenção de nível académico superior. Ver *“Selection of Top Government Officials, Council of state decision in principle on revising the criteria and procedures”* (documento cedido por Kirsi Äijälä, assessor de assuntos jurídicos do Gabinete do governo como empregador do Ministério das Finanças). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

---

106 Existem concursos para todos os níveis hierárquicos (Kuperus & Rode, 2008, p. 14).

107 O “*Office for Government as Employer*” assume competências ao nível selecção e remuneração dos altos cargos dirigente (Berenschot, 1997; Kuperus & Rode, 2008).

<sup>108</sup> De acordo com a informação cedida por Kirsi Äijälä, assessor de assuntos jurídicos do Gabinete do governo como empregador do Ministério das Finanças., “*Any appointments are not restricted during the period immediately before elections. Government is able to appoint a State Secretary to assist minister mainly in political decision making. State Secretary is appointed for the term of office of the minister in question. Thus, only these appointments can be made in the lead-up to an election.*”

109 É assinado um acordo de gestão entre o dirigente e o ministro. A avaliação dos dirigentes é anual (OCDE, GOV/PUMA(2003)17; Kuperus & Rode, 2008)

110 De acordo com o capítulo 26 a) do “*State civil servants’ act*” “*a State Secretary and a Minister’s Special Assistant be given notice if he or she does no longer have the trust of the Minister for whose period of office he or she was appointed*” (documento cedido por Kirsi Äijälä, Assessor de assuntos jurídicos do “*Office for Government as Employer*”). É, igualmente, possível confirmar-se esta possibilidade através da informação disponível em relatórios oficiais. No relatório da OCDE de 2003, pode ler-se: “*There are special regulations on the State Civil Servant’s Act on the dismissal of Senior Public Servants, which means that legally it is easier to give a notice to top most civil servants than other employees*” (OCDE (GOV/PUMA(2003)17, p. 24).

111 Este campo foi codificado como 0, uma vez que as regras consideradas no “*State civil servants’ act*” determinam um espaço temporal que deve ser respeitado para se notificar um dirigente da sua demissão, que é dependente do número de anos de serviço. A figura da demissão com a mudança de governo não existe. A única excepção é no caso dos “*State Secretaries*”. Este cargo não existe em todos os ministérios e, quando existe, a duração do mandato é condicionada à duração do governo. Esta informação foi confirmada por Kirsi Äijälä, assessor de assuntos jurídicos do Gabinete do governo como empregador do Ministério das Finanças.

112 Desde 2005 que podem ser atribuídos prémios de gestão, que podem chegar a corresponder a oito por cento do salário base anual do dirigente. Esta dimensão variável depende da avaliação de desempenho e é coordenado pelo *Office for Government as Employer* (Kuperus & Rode, 2008; van Thiel et al.2007).

113 “*To increase the intended flexibility of the system, a special Act of 1971 allows for appointment of civil servants for a fixed term of three to six years*” (Christensen, 2004, p. 24). Jensen (2001, p. 81) nota como apenas os “*Departmental Secretaries*” mantém o seu estatuto de dirigentes permanentes. Ver, também, Berenschot (1997).

114 O recrutamento de externos é permitido para todos os níveis hierárquicos (Kuperus & Rode, 2008, 14). Contudo, a literatura específica sobre a Dinamarca é unânime ao considerar tratar-se de um mecanismo que é raramente utilizado (Jensen, 2001, p. 77; van Thiel et al., 2007).

115 Não existem regras que especifiquem as habilitações, experiência ou a formação dos dirigentes a nomear (Kuperus & Rode, 2008).

116 Ver Kuperus & Rode (2008).

117 As nomeações são controladas pelo “*Office for Government as Employer*”, desde 1977. De acordo com Christensen (2004, p. 25), os ministros devem elaborar uma lista de três candidatos e submetê-la ao escrutínio de uma Comissão liderada pelo Primeiro Ministro e na qual têm assento todos os partidos que fazem parte da coligação no governo. Para Jensen & Knudsen (1999, p. 233) todas as nomeações são da responsabilidade do ministro responsável, excepto as nomeações para o cargo de “*Permanent Secretary*”, cuja nomeação é sujeita ao escrutínio de uma Comissão especial. As nomeações feitas pelo ministro devem ser, posteriormente, aprovadas pelo “*Committee on Appointments*” do governo. Segundo Jensen & Knudsen (1994, p. 235) esta aprovação depende, em larga medida, do estatuto do ministro no governo. De acordo com Christensen (2004, p. 25), os ministros devem elaborar uma lista de três candidatos e submetê-la ao escrutínio de uma Comissão liderada pelo Primeiro Ministro e na qual têm assento todos os partidos que fazem parte da coligação no governo.

---

118 Ver Matheson et al (2007).

119 Os dirigentes são avaliados anualmente (Kuperus & Rode, 2008, 68). Contudo, os contratos de desempenho são mais aplicáveis nas agências. Além disso, como Putseys & Hondeghe (2003, p. 6) destacam, *“[t]he idea behind this is that the conclusion of performance agreements is only possible in an environment in which one can define very clearly the goals and results to be realized. This is the case for agencies, but not for departments. The payment of a bonus will depend on the performance of the departmental head”*. Tal torna a avaliação mais discricionária e, como os esquemas de remuneração variáveis, dependem da avaliação, tornam esta componente igualmente discricionária.

120 *“[T]he decisive principle in Danish civil service law is that civil servants are subject to discretionary dismissal. Such dismissal can result from a minister's lack of (political) confidence in a particular civil servant. The only caveats are that the government (the state) is obliged to pay his or her pension and not to order a dismissal on unlawful grounds. Lack of trust and failing cooperation are entirely legal motivations for dismissing civil servants.”* (Christensen, 2004, p. 24).

121 Ver Matheson et al. (2007).

122 Ver Kuperus & Rode (2008).

123 O padrão existente no caso da Suécia é a utilização de contratos de seis anos, os quais podem ser seguidos por uma renovação de três anos (Kuperus & Rode, 2008, p. 117).

124 Ver Kuperus & Rode (2008).

125 No caso da Suécia existem programas de formação para os altos cargos dirigentes, particularmente centrados na aquisição de competências de liderança. Esta formação não é, contudo, obrigatória (Kuperus & Rode, 2008).

126 Existem concursos para todos os níveis hierárquicos (Kuperus & Rode, 2008)

127 Ver Kuperus & Rode (2008).

128 Ver Kuperus & Rode (2008, p. 117).

129 Não há formas de controlo do desempenho. São, no entanto, utilizadas outras estratégias de controlo das agências como auditorias e controlos orçamentais (Pierre, 2004; Pierre & Ehn, 1999).

130 Ver Kuperus & Rode (2008).

131 Temmes (2007) afirma que *“[t]he Swedish model is built in the ministries on the politically appointed top civil servants who change together with the cabinet”*. Os níveis de direcção das agências, no entanto, não mudam, o que leva o autor a concluir que o controlo da estrutura dirigente é mais visível na administração directa central. Ver, também, Rocha (2007, p. 50).

132 Ver Kuperus & Rode (2008, p. 17).

133 São nomeados por períodos de três anos (Majcherkiewicz, 2005).

134 *“The introduction of article 144a in 2001 opened the door to the recruitment of outsiders, but this flexibility was only formalized in 2006”* (Heywood & Meyer-Sahling, 2008, p. 36). De acordo com o artigo 144a, podem ocorrer nomeações de indivíduos sem vínculo à Administração Pública sem a obrigatoriedade de realização de concursos apenas em caso de necessidades urgentes. A lei de 1998 estabelecia, no artigo 144 que o recrutamento de externos seria apenas possível nos primeiros cinco anos subsequentes à aprovação da lei. Mas a reforma de 2001 acrescentou uma alínea ao artigo 144. De acordo com Majcherkiewicz (2005), apesar de tender a ser uma medida temporária, tratou-se de um recurso muito expansivo e, em muitos casos, estes indivíduos eram, posteriormente, promovidos a escalões mais elevados. Ao acrescentar a alínea a) o artigo 144 passa a admitir a nomeação de externos sem concurso.

135 Ver Kuperus & Rode (2008).



136 A “*Law on Civil Service*”, de 18 de Dezembro de 1998 determinava que “[s]taffing of vacancies referred to in Section 1 shall occur by way of a competition” (art. 41, secção 2) *Polish Law on Civil Service* (1998). [disponível em

[http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/AC\\_Practitioners\\_Network/Poland\\_Law\\_Civil\\_Service.pdf](http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/AC_Practitioners_Network/Poland_Law_Civil_Service.pdf), consultado a 10 de Março de 2011]. Embora o recrutamento devesse ser realizado através de recurso a um procedimento concursal, o artigo 144a do “*Civil Service Act*” de 2002, passou a estipular a possibilidade de nomear “*acting managers*”, os quais, de acordo com a lei, são nomeados sem concurso, dado o carácter de urgência associado a estas nomeações e ao facto de, por princípio serem nomeados para funções de curta duração. Segundo Cardona (2006, p. 15) estes nomeados acabavam depois por manter-se no exercício das funções. Este é um exemplo da pressão da UE para a reforma da estrutura administrativa. Na realidade, após a entrada na UE, em 2004, a Polónia aboliu o “*Civil Service Office*” e, em 2006 (*Act on the State Staffing Pool and High-rank State Posts*), aboliu a realização de concursos para a selecção de directores, directores-gerais e directores de departamento (Meyer-Sahling, 2009a, p. 35). Em Março de 2009 entrou em vigor uma alteração legislativa que introduz a obrigatoriedade de realização de concursos apenas para o cargo de “*general director of administrative units*”, enquanto a nomeação para os restantes cargos permanece sem concurso (Gadowska, 2009).

137 No caso da Polónia, existia um “*Civil Service Office*”, que se manteve em funções até 2006. Este órgão era responsável pela realização de concursos para as posições de director e director adjunto de departamento. Esta estrutura foi extinta em 2006 (Heywood & Meyer-Sahling, 2008, p. 41). No entanto, Cardona (2006) nota como o ministro responsável podia recusar o recrutamento do indivíduo com a melhor classificação, sem haver necessidade de justificar essa recusa. Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

138 Ver Matheson et al (2007).

139 De acordo com o artigo 73, secção 1, “[t]he Director General of Office is assessed by the Head of Civil Service in agreement with the proper minister, head of central office or voivode. The Secretary of the Council of Ministers is assessed by the Prime Minister.”. No artigo 77 determina-se, ainda que os cargos de “*Head of Civil Service*” e de “*Deputy Head of Civil Service*” não estão sujeitos a avaliação. Kuperus & Rode (2008, p. 103) destacam que “*the Act of the State Staffing Pool and Hight Ranking State Posts does not make performace appraisal na obligation*”. Neste sentido, este campo foi codificado como 0.

140 “*Today, directors general have to be part of the so-called state staffing pool; however, they are appointed by the relevant minister and can be dismissed at any time*” (Heywood & Meyer-Sahling, 2008, p. 29). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

141 Ver Matheson et al. (2007).

142 Ver Bordogna (2007).

143 Ver Kuperus & Rode (2008, 15).

144 Ver Baker (1994, p. 54). Ver, também, Kuperus & Rode (2008).

145 Em 2007 foi iniciado um programa de formação sobre gestão administrativa e estratégica (Kuperus & Rode, 2008).

146 Os concursos são obrigatórios na Bulgária (Kuperus & Rode, 2008). O Conselho de Ministros nomeia uma Comissão que organiza o concurso e procede à avaliação dos candidatos. O concurso inclui testes, a defesa de um conceito de gestão estratégica e uma entrevista. Do processo de análise resulta uma lista com os três melhores candidatos, a qual é apresentada ao ministro para que este proceda à escolha final.

147 Ver Kuperus & Rode (2008, p. 13).

<sup>148</sup> De acordo com a informação cedida por Margarita Shivergueva, detentora da cátedra Jean Monnet em economia europeia da *New Bulgarian University*, não existem restrições legais às nomeações que possam ocorrer no período pré-eleitoral.

149 A avaliação é feita em três etapas: no início do exercício de funções, a meio e no final do mandato. A avaliação é feita pelo nível hierarquicamente superior, sendo controlada por um elemento adicional. Este

---

elemento adicional não fiscaliza a avaliação que é conduzida pelo ministro responsável pela área sectorial (Kuperus & Rode, 2008, p. 57).

<sup>150</sup> Tal como nos foi confirmado por Margarita Shivergueva, detentora da cátedra Jean Monnet em economia europeia da *New Bulgarian University*, não existem mecanismos de demissão discricionária dos dirigentes, contrariamente ao enquadramento legal existente em Portugal. Tal como nos descreveu, “*Theoretically - no, practically - that is what is taking place. Top civil servants in Bulgaria are massively and completely legally dismissed through the so called ‘restructuring’ when the Government changes the structure or even just the name of the relevant administrative unit (always by an act of the Government). The other ‘possibility’ for completely legal dismissal of a top civil servant at any time is by not issuing him/her clearance for the post, if that post requires clearance or if the post is made to require clearance*”.

<sup>151</sup> Não existe a possibilidade legal de substituição automática dos dirigentes quando muda o governo, tal como foi confirmado por Margarita Shivergueva, detentora da cátedra Jean Monnet em economia europeia da *New Bulgarian University*.

<sup>152</sup> Ver Bordogna (2007) e Kuperus & Rode (2008).

<sup>153</sup> Na sequência das reformas relacionadas com a Nova Gestão Pública, em 2007, o mais alto cargo dirigente na Hungria (“*Head of Department*”) passa a ser nomeado para períodos de seis anos (Meyer-Sahling, 2009a, p. 39). Ver, também, Kuperus & Rode (2008, p. 15).

<sup>154</sup> Kuperus & Rode (2008, p. 9) destacam que “*in Hungary, top managers are recruited purely on the basis of their managerial skills and experience, with no previous experience in the civil service necessary for becoming a senior civil servant*”.

<sup>155</sup> Ver Kuperus & Rode (2008).

<sup>156</sup> O concurso passou a ser obrigatório a partir de 2001 (Gajduschek, 2007; Meyer-Sahling, 2002; Kuperus & Rode, 2008).

<sup>157</sup> Embora exista uma comissão independente, o ministro responsável não está obrigado a escolher de acordo com a análise feita pela comissão (Cardona, 2006). A escolha é feita pelo *Human Resources Services and Selection Office* que prepara uma lista com os candidatos elegíveis, a qual é entregue ao ministro para que este proceda à escolha final (Kuperus & Rode, 2008, p. 93).

<sup>158</sup> Informação confirmada por Jan-Hinrik Meyer-Sahling, professor associado (área da política europeia) da Escola de política e relações internacionais da Universidade de Nottingham.

<sup>159</sup> A avaliação é anual e é feita pelo nível hierárquico mais elevado (Kuperus & Rode, 2008).

<sup>160</sup> De acordo com Meyer-Sahling (2009a, p. 40) toda a estrutura dirigente podia ser demitida de forma discricionária. No entanto, após a reforma de 2007, a demissão requer uma justificação válida e a legislação admite que o alto cargo dirigente conteste a decisão do ministro. No entanto, Gajduschek (2007, p. 351) nota como a decisão destes processos é dispendiosa e demorada, o que justifica a fraca tendência para o recurso contra a decisão do ministro. De acordo com o autor, a solução tem passado pelo mútuo acordo entre o ministro e os dirigentes. Apesar de formalmente existirem estes mecanismos, a prática sugere que estes não são eficazes, sendo raramente utilizados e, desta forma, admitem a possibilidade de demissão discricionária (informação confirmada por Jan-Hinrik Meyer-Sahling, professor associado (área da política europeia) da Escola de política e relações internacionais da Universidade de Nottingham).

<sup>161</sup> Legalmente, as estruturas dirigentes não podem ser substituídas quando há lugar à mudança de governo, tal como nos confirmou Jan-Hinrik Meyer-Sahling, professor associado (área da política europeia) da Escola de política e relações internacionais da Universidade de Nottingham. Gajduschek (2007, p. 347) nota, contudo, como embora a legislação da Hungria proteja as estruturas dirigentes da demissão discricionária, na prática, quando um novo ministro assume funções, tende a substituir as estruturas administrativas e os Subsecretários de Estado (que, em média, exercem funções apenas por dois anos).

---

162 Desde a reforma de 2001 que existe a possibilidade de atribuir uma remuneração discricionária (Meyer-Sahling, 2002).

163 O topo da hierarquia da administração pública da Estónia é composto por quatro níveis hierárquicos: *secretary general*; *deputy secretary*; *director general* e *county governors*. Na Estónia, os dirigentes que ocupam a posição mais elevada – de Secretário-geral – são nomeados por cinco anos (Kuperus & Rode, 2008; Meyer-Sahling, 2009a, p. 39). Os níveis hierarquicamente abaixo – “*Deputy Secretaries General*” e “*Directors General*” – ocupam posições permanentes. Contudo, tal como nos foi confirmado por Külli Toomet-Björck, assessor do centro de excelência da função pública de topo (*Top Civil Service Excellence Centre*) do gabinete do governo da Estónia, o governo da Estónia encontra-se a preparar um novo “*Civil Service Act*”, que será implementado a partir de 1 de Abril de 2013 e em que todas as posições da cúpula administrativa passarão a ser recrutadas por cinco anos.

164 Ver Kuperus & Rode (2008).

165 Ver Kuperus & Rode (2008).

166 Existe um procedimento concursal organizado pelo “*Competition and Evaluation Committee of the Higher State Officials*”. O recrutamento por concurso não é aplicável aos cargos de Secretário-geral ou Governadores (“*County Governors*”) (Kuperus & Rode, 2008), embora a sua selecção possa ser precedida da realização de uma entrevista conduzida pelo “*Secretary of State*” e pelo “*Head of Top Civil Service Excellence Centre*”, tal como confirmado por Külli Toomet-Björck, assessor do centro de excelência da função pública de topo (*Top Civil Service Excellence Centre*) do gabinete do governo da Estónia.

167 Existe um “*Top Civil Service Excellence Centre*”, tal como confirmado por Külli Toomet-Björck, assessor do centro de excelência da função pública de topo (*Top Civil Service Excellence Centre*) do gabinete do governo da Estónia. Embora exista uma Comissão Independente, “*there is still excessive discretion for ministers and heads of agencies to recruit higher officials, as the recruiting committee does not rank candidates in accordance with their obtained scores, but only with an ‘apt’ or ‘non-apt’ rate. This practice undermines the notion of competition and gives grounds to some criticism about the politicisation of the higher civil service*” (Cardona, 2006, p. 9). Ver, também, Kuperus & Rode (2008, p. 13).

<sup>168</sup> Estas restrições não existem na Estónia, tal como nos foi confirmado por Janno Reiljan, professor da área da economia pública e internacional da Faculdade de Economia e Administração de Negócios da Universidade de Tartu.

169 A avaliação dos dirigentes é voluntária (Cardona, 2006; Kuperus & Rode, 2008, p. 65).

170 Não existe a possibilidade de demissão discricionária (Meyer-Sahling, 2009a, p. 40). Esta informação foi, igualmente, confirmada por Janno Reiljan, professor da área da economia pública e internacional da Faculdade de Economia e Administração de Negócios da Universidade de Tartu e por Külli Toomet-Björck, assessor do centro de excelência da função pública de topo (*Top Civil Service Excellence Centre*) do gabinete do governo da Estónia. A demissão é apenas possível na sequência de um processo disciplinar.

171 O caso da Estónia é frequentemente anotado com um dos casos da Europa central e de Leste que melhor promove o profissionalismo e neutralidade no processo de selecção. As normas relativas à substituição da estrutura dirigente com a mudança de governo são exemplares. Na realidade, o secretário-geral (nomeado por cinco anos) pode ser demitido apenas um ano após a tomada de posse de um novo ministro. Tal permite ao dirigente dar provas da sua competência ao novo governo ou ministro (Meyer-Sahling, 2009a, p. 40). Esta informação foi, também, confirmada por Janno Reiljan, professor da área da economia pública e internacional da Faculdade de Economia e Administração de Negócios da Universidade de Tartu. A partir de 1 de Abril de 2013 este prazo será reduzido para seis meses, tal como nos foi confirmado por Külli Toomet-Björck, assessor do centro de excelência da função pública de topo (*Top Civil Service Excellence Centre*) do gabinete do governo da Estónia.

172 No caso da Estónia, não existe uma remuneração relacionada com o desempenho. No entanto, a base salarial de cada dirigente é algo de negociação entre o dirigente e o ministro responsável, consistindo, por isso, numa possibilidade de controlo (Bordogna, 2007).

173 A legislação em vigor até 2002 define que a nomeação tornava-se permanente ao fim de cinco anos no exercício de funções (Hadjiisky, 2009, p. 15). Contudo foi aprovada uma alteração à lei em 2002. Esta alteração elimina a possibilidade de se tornarem cargos permanentes. Como Hadjiisky (2009, p. 17) destaca, *“The decision not to grant tenure to government employees is the most significant change in relation to the initial bill. This came into effect in 2002 after the submission of a parliamentary amendment. (...) [T]he Coalition of Four voted the law under the condition of the withdrawal of the granting of tenure, which was deemed irresponsible, arbitrary and archaic by these political parties, since it was considered that the civil servant could not be subjected to proper controls”*.

174 *“A natural person, who is not a public servant, may also be appointed to the service position of a principal [senior civil service]”*, tal como se pode ler no artigo 42 do *“Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities”*, 2006 [disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012622.pdf>, consultado a 10 de Maio de 2012]. Ver, também, Kuperus & Rode (2008, p. 59), onde se pode ler que *“all senior management positions are open to external recruitment”*.

175 *“Although no training is specifically envisaged, the candidate must ‘concentrate on mastering the basics of performance of service in the relevant sphere of service’ (artigo 22-1)”* (Cardona, 2006, p. 8). A formação específica não é um critério de selecção, mas existe a expectativa de tornar os conhecimentos específicos que podem ser adquiridos no âmbito da formação específica no procedimento concursal (Kuperus & Rode, 2008).

176 *“Open competition is not mandatory and is not used on a regular basis, but some institutions publish vacancy announcements in commercial newspapers and use some sort of competitive recruitment mechanism”* (Cardona, 2006, p. 7).

177 A legislação consultada sobre os dirigentes da administração pública na República Checa não aponta para a existência de Comissões Externas (*“Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities”*, 2006 [disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012622.pdf>, consultado a 10 de Maio de 2012]. Em Kuperus & Rode (2008, p. 59) pode ler-se que *“there is currently no functioning central management capacity (...) each ministry or other state body acts de facto as an independent employer”*. Também Meyer-Sahling & Veen (2012, p. 7) e Kopecký (2012, p. 78) salientam que os ministros têm ampla discricionariedade na escolha das estruturas dirigentes. Ver, também, Hadjiisky (2009, p. 5).

<sup>178</sup> Não existem restrições legais às nomeações durante este período. Informação confirmada por Kateřina Arnotová, do Departamento de imprensa e relações públicas do Ministério do Interior.

179 Não existe um sistema uniformizado de avaliação dos altos cargos dirigentes (Kuperus & Rode, 2008).

180 A legislação da República Checa indica que a demissão é possível em casos de perda de capacidade de lidar com informação confidencial, razões de saúde ou por mau desempenho (ver alíneas a-f do número 3 do artigo 42). Contudo, a mesma lei estipula claramente que *“[a] principal, who is a head of a representation abroad, may be recalled from the service position for any reasons or without stating reasons (...) [t]he General Director or Deputy General Director may be recalled from the service position of a principal for any reasons or without stating reasons”* (ver números 5 e 6 do artigo 42), *“Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities”*, 2006 [disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012622.pdf>, consultado a 10 de Maio de 2012].

---

181 De acordo com a informação cedida por Kateřina Arnotová, do Departamento de imprensa e relações públicas do Ministério do Interior, *“most of the positions of top civil service are dependent on government changes although a new Act on Civil Servants, which is being processed at the moment, is going to change the status quo. The new act shall clearly separate bureaucratic and elected or ‘election-connected’ positions in public administration (including top civil service positions) and thus provide greater legal protection for officials”*.

182 Kuperus & Rode (2008, p. 59) salientam que *“a uniform appraisal system is not in operation, but several organizations have established their own Job descriptions, which are used to assess the performance of the employees. In these organizations, the assessments are said to be used as a basis for granting extra-performance related payments. However, in general, the granting of such payments is largely at the discretion of the head of the institution, neither the criteria, nor the amounts paid are disclosed”*.

**Anexo 5 – Categorias programáticas e a área sectorial correspondente**

<b>Categoria da análise dos programas eleitorais (MARPOR)</b>	<b>(Cont.)</b>
<b>Educação</b> Expansão Educação (per506) Limitação Educação (per507)	<b>Indústria e energia</b> Livre iniciativa (per401) Incentivos (per402) Regulação do mercado (per403) Planeamento económico (per404) Corporativismo (per405) Proteccionismo: positivo (per406) Proteccionismo: negativo (per407) Objectivos económicos (per408) Gestão da procura Keynesiana (per409) Produtividade (per410) Controlo da Economia (per412) Nacionalização (per413) Ortodoxia económica (per414) Economia anti-crescimento (per416)
<b>Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pescas</b> Agricultura e agricultores (per703)	
<b>Segurança e acção sociais</b> Justiça Social (per503) Expansão Estado social (per504) Limitação Estado social (per505) Moralidade tradicional: positivo (per603) Moralidade tradicional: negativo (per604) Harmonia social (per606) Grupos minoritários desprivilegiados (per705) Grupos demográficos não económicos (per706)	
<b>Justiça e Segurança Interna</b> Liberdade e direitos humanos (per201) Democracia (per202) Constitucionalismo: positivo (per203) Constitucionalismo: negativo (per204) Eficiência do Governo e Administração (per303) Corrupção Política (per304) Lei e ordem (per605)	<b>Defesa</b> Forças armadas: positivo (per104) Forças armadas: negativo (per105)
<b>Negócios estrangeiros</b> Relações internacionais: positiva (per101) Relações internacionais: negativa (per102) Anti-imperialismo (per103) Paz (per106) Internacionalismo: positivo (per107) Internacionalismo: negativo (per109) União Europeia: positivo (per108) União Europeia: negativo (per110)	<b>Habitação e serviços Colectivos</b> Expansão Estado social (per504) Limitação Estado social (per505)
	<b>Finanças</b> Incentivos (per402) Ortodoxia económica (per414)
	<b>Ambiente</b> Protecção ambiental (per501) Economia anti-crescimento (per416)
<b>Economia</b> Livre iniciativa (per401) Regulação do mercado (per403) Planeamento económico (per404) Corporativismo (per405) Proteccionismo: positivo (per406) Proteccionismo: negativo (per407) Objectivos económicos (per408) Gestão da procura Keynesiana (per409) Produtividade (per410) Controlo da Economia (per412) Nacionalização (per413) Análise Marxista (per415)	<b>Saúde</b> Expansão Estado social (per504) Limitação Estado social (per505)
	<b>Transportes, Comunicações e Obras Públicas</b> Tecnologias e Infra-estruturas (per411)
	<b>Serviços culturais, religiosos e recreativos</b> Cultura (per502)

(adaptado de Bäck *et al*, 2010)



**Anexo 6 – Saliência programáticas dos partidos no governo (%)**

	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2002	2002- 2004	2004- 2005	2005- 2009
Negócios estrangeiros	10,17	8,36	5,25	5,41	5,41	6,6
Educação	3,39	4,29	3,32	5,08	5,08	7,32
Defesa	1,3	1,05	2,58	2,41	2,41	2,12
Justiça e Segurança	8,99	18,79	15,76	30,07	29,37	20,22
Economia	14,36	15,8	14,33	10,8	10,8	12,19
Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pescas	4,59	2,71	1,42	4,27	2,84	2,26
Indústria e Energia	18,05	18,63	16,27	15,72	15,72	18,26
Transportes, Comunicações e Obras Públicas	8,87	8,92	11,67	9,6	9,6	11,16
Ambiente	7,88	4,63	1,46	4,32	3,06	4,19
Habituação e serviços colectivos	10,77	8,67	13,35	3,2	3,2	7,4
Saúde	10,77	8,67	13,35	3,2	3,2	7,4
Serviços Culturais, Religiosos e Recreativos	6,88	3,73	6,85	5,44	5,44	5,96
Segurança e Acção Sociais	21,64	18,19	28,94	16,57	10,88	14,67
Finanças	3,69	2,83	1,94	4,46	9,18	5,74

**Anexo 7 – Diferenças programáticas entre governos (%)**

	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2002	2002- 2004	2004- 2005	2005- 2009
Negócios estrangeiros	6,49	-1,81	-3,11	0,16	0,16	1,19
Educação	-2,49	0,9	-0,97	1,76	1,76	2,24
Defesa	1,3	-0,25	1,53	-0,17	-0,17	-0,29
Justiça e Segurança	-1,32	9,8	-3,03	14,31	13,61	-9,15
Economia	-0,36	1,44	-1,47	-3,53	-3,53	1,39
Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pescas	3,12	-1,88	-1,29	2,85	1,42	-0,58
Indústria e Energia	0,39	0,58	-2,36	-0,55	-0,55	2,54
Transportes, Comunicações e Obras Públicas	5,93	0,05	2,75	-2,07	-2,07	1,56
Ambiente	7,88	-3,25	-3,17	2,86	1,6	-0,13
Habituação e Serviços Colectivos	2,68	-2,1	4,68	-10,15	-10,15	4,2
Saúde	2,68	-2,1	4,68	-10,15	-10,15	4,2
Serviços Culturais, Religiosos e Recreativos	6,88	-3,15	3,12	-1,41	-1,41	0,52
Segurança e Acção Sociais	-1,16	-3,45	10,75	-12,37	-18,06	3,79
Finanças	0,75	-0,86	-0,89	2,52	7,24	1,28

**Anexo 8 – Filiação partidária por partido no governo, 1994-2009**

<i>Ano</i>	<i>Partido no Governo</i>	<i>Filiação partidária</i>
1994	PSD	171.931
1995	PS	81.358
1996	PS	90.062
1997	PS	90.062
1998	PS	90.062
1999	PS	96.107
2000	PS	124.611
2001	PS	122.548
2002	PSD/CDS	87.290
2003	PSD/CDS	115.895
2004	PSD/CDS	121.420
2005	PS	90.629
2006	PS	80.000
2007	PS	91.000
2008	PS	102.000
2009	PS	73.104

Dados até 2005 de Jalali (2007); para 2006, *José Sócrates interpreta vitória como apoio da militância PS ao Governo*, Público online, 29 de Outubro de 2006 [disponível em <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/jose-socrates-interpreta-vitoria-como-apoio-da-militancia-ps-ao-governo-1274898>, consultado a 11 de Novembro de 2010]; Para 2008, *Dirigente do PS Marcos Perestrello sugere que partidos com menos de 5 mil militantes passem a associação*, Jornal Expresso, 4 de Janeiro de 2008 [disponível em <http://expresso.sapo.pt/dirigente-do-ps-marcos-perestrello-sugere-que-partidos-com-menos-de-5-mil-militantes-passem-a-associacao=f207959>, consultado a 11 de Novembro de 2010]; para 2009, *PS/Congresso: 73 mil militantes elegem pela terceira vez Sócrates secretário-geral*, Jornal Expresso, 12 de Fevereiro de 2009 [disponível em <http://expresso.sapo.pt/pscongresso-73-mil-militantes-elegem-pela-terceira-vez-socrates-secretario-geral=f497487#ixzz263cyEoMI>, consultado a 11 de Novembro de 2010]; para 2007 foi utilizada a média dos valores apresentados para os anos de 2006 e de 2008.



**Anexo 9 – Taxa de crescimento do PIB a preços constantes, %**

<i>Ano</i>	<i>Taxa de crescimento do PIB</i>
1994	1,49
1995	2,4
1996	3,69
1997	4,41
1998	5,14
1999	4,07
2000	3,92
2001	1,97
2002	0,76
2003	-0,91
2004	1,56
2005	0,78
2006	1,45
2007	2,37
2008	-0,01
2009	-2,91

Fonte: Taxa de crescimento (%) do PIB a preços constantes (base=2006), in PORDATA [disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+crescimento+%28percentagem%29+do+PIB+e+PIB+per+capita+a+precos+constantes+%28base+2006%29-883>, consultado a 12 de Fevereiro de 2011]

**Anexo 10 – Análise descritiva das variáveis independentes dos modelos de regressão**

<i>Variáveis</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio- padrão</i>
<i>Filiação Partidária</i>	73,104	181,390	131,130	28,982
<i>Saliência programática</i>	1,05	30,07	9,00	7,07
<i>Diferença na saliência programática entre governos</i>	0,5	18,06	3,76	3,65
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado do principal partido da oposição)</i>	1,65	23,33	7,45	4,53
<i>Oposição crítica (média de perguntas por deputado dos restantes partidos com representação parlamentar)</i>	12,98	123,32	29,45	22,40
<i>Taxa de crescimento da administração pública (%)</i>	-7,30	19,50	8,69	6,88
<i>Crescimento económico (PIB, preços constantes 1995)</i>	-2,14	5,05	2,61	1,68
<i>Duração das funções dos dirigentes (nº de meses)</i>	1	60	20,99	13,33

*Anexo 11 – Perguntas e requerimentos por partido e sessão legislativa, 1994-2009*

		<i>Principal oposição</i>			<i>CDS-PP</i>			<i>BE</i>			<i>PCP-PEV</i>		
Sessão legislativa		Perguntas e requerimentos	Deputados	Média de perguntas/deputado	Perguntas e requerimentos	Deputados	Média de perguntas/deputado	Perguntas e requerimentos	Deputados	Média de perguntas/deputado	Perguntas e requerimentos	Deputados	Média de perguntas/deputado
	19-10-94	375	72	5,21	2	5	0,40	--	--	--	372	17	21,88
19-10-94	27-10-95	474	72	6,58	1	5	0,20	--	--	--	540	17	31,76
								--	--	--			
27-Out-95	16-10-96	521	88	5,92	207	15	13,80	--	2	--	534	15	35,60
16-Out-96	08-10-97	682	88	7,75	188	15	12,53	--	2	--	441	15	29,40
8-Out-97	16-09-98	399	88	4,53	101	15	6,73	--	2	--	304	15	20,27
16--09-98	25-10-99	383	88	4,35	60	15	4,00	--	2	--	409	15	27,27
25-Out-99	20-09-00	514	81	6,35	291	17	17,12	160	3	53,33	842	15	56,13
20-Set-00	19-09-01	1027	81	12,68	303	17	17,82	126	3	42,00	1206	15	80,40
19-Set-01	05-04-02	159	81	1,96	64	17	3,76	14	3	4,67	269	15	17,93
5-Abr-02	15-09-03	2240	96	23,33	--	96	--	138	3	46,00	1252	12	104,33
15-Set-03	15-09-04	657	96	6,84	--	96	--	87	3	29,00	2174	12	181,17
15-Set-04	10-03-05	158	96	1,65	--	96	--	28	3	9,33	303	12	25,25
10-Mar-05	15-09-06	1017	75	13,56	1304	14	93,14	302	8	37,75	1329	12	110,75
15-Set-06	15-09-07	952	75	12,69	419	14	29,93	189	8	23,63	939	12	78,25
15-Set-07	15-09-08	553	75	7,37	1578	14	112,71	383	8	47,88	1047	12	87,25
15-Set-08	14-10-09	636	75	8,48	2550	14	182,14	412	8	51,50	1231	12	102,58

Fonte: Elaboração própria

**Anexo 12 – Oposição crítica e proporções de nomeações por nível hierárquico  
(restantes partidos da oposição)**

Sessão legislativa		Média de perguntas/ deputado	Direcção Superior	Direcção Intermédia	Serviços Periféricos	Gabinetes ministeriais	Grupos de trabalho
<i><b>XII Governo Constitucional – PSD (1991-1995)</b></i>							
19-10-94	27-10-95	24,6	20,6	34,4	35,8	5,6	3,6
<i><b>XIII Governo Constitucional – PS (1995-1999)</b></i>							
27-10-95	16-10-96	23,2	10,6	10,7	10,7	56,7	11,3
16-10-96	08-10-97	19,7	14,1	30,1	33,8	14,7	7,3
8-10-97	16-09-98	12,7	16,3	13,0	14,5	38,7	17,6
16-09-98	25-10-99	14,7	10,0	25,4	38,8	11,8	13,9
<i><b>XIV Governo Constitucional – PS (1999-2002)</b></i>							
25-10-99	20-09-00	36,9	8,3	11,3	26,0	51,2	3,3
20-09-00	19-09-01	46,7	18,4	25,3	32,2	17,5	6,6
19-09-01	05-04-02	9,9	7,9	40,8	43,8	2,9	4,6
<i><b>XV Governo Constitucional – PSD/CDS (2002-2004)</b></i>							
5-04-02	15-09-03	12,5	5,4	38,9	28,6	27,2	0,0
15-09-03	15-09-04	20,4	15,1	9,2	35,5	33,4	6,7
<i><b>XVI Governo Constitucional – PSD/CDS (2004-2005)</b></i>							
15-09-04	10-03-05	3,0	14,0	23,9	51,5	7,9	2,8
<i><b>XVII Governo Constitucional – PS (2005-2009)</b></i>							
10-03-05	15-09-06	86,3	9,7	13,7	23,2	49,2	4,2
15-09-06	15-09-07	--	--	--	--	--	--
15-09-07	15-09-08	88,5	16,7	50,5	16,7	16,2	0,0
15-09-08	14-10-09	123,3	7,6	40,8	31,8	14,6	5,1

**Anexo 13 – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre estratégias de recrutamento**

- a) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre níveis hierárquicos ao nível do **recrutamento interno**

	Direcção Intermédia	Serviços periféricos	Gabinetes ministeriais	Grupos de trabalho
<b>Direcção superior</b>	348,146***	275,875***	235,107***	30,053***
<b>Direcção Intermédia</b>		932,942***	975,076***	95,737***
<b>Serviços periféricos</b>			668,426***	85,026***
<b>Gabinetes ministeriais</b>				72,817***

Níveis de significância: \*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$

- b) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre níveis hierárquicos ao nível do **recrutamento externo**

	Direcção Intermédia	Serviços periféricos	Gabinetes ministeriais	Grupos de trabalho
<b>Direcção superior</b>	24,338***	19,114***	141,764***	7,768**
<b>Direcção Intermédia</b>		13,129***	97,374***	5,335**
<b>Serviços periféricos</b>			76,471***	4,190***
<b>Gabinetes ministeriais</b>				31,077***

Níveis de significância: \*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$

- c) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre níveis hierárquicos ao nível do **recrutamento partidário**

	Direcção Intermédia	Serviços periféricos	Gabinetes ministeriais	Grupos de trabalho
<b>Direcção superior</b>	(n.s.)	(n.s.)	18,660***	4,625**
<b>Direcção Intermédia</b>		(n.s.)	(8,021)**	(n.s.)
<b>Serviços periféricos</b>			(n.s.)	(n.s.)
<b>Gabinetes ministeriais</b>				24,064

Níveis de significância: \*\*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; \*  $p \leq 0,1$

Entre parênteses, os casos em que foi utilizado o *Teste exacto de Fisher*, uma vez que se tratavam de casos com valores com frequências esperadas inferiores a 5.

**Anexo 14 – Teste de Pearson Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para diferenças estatísticas entre etapas do ciclo governativo para cada estratégia de recrutamento**

- a) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre ciclos governativos ao nível do **recrutamento interno**

	Período inicial	Período intermédio	Período final
<b>Período inicial</b>		1428,499***	1584,298***
<b>Período intermédio</b>			1326,062***

- b) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre ciclos governativos ao nível do **recrutamento externo**

	Período inicial	Período intermédio	Período final
<b>Período inicial</b>		231,409***	242,343***
<b>Período intermédio</b>			73,568***

- c) Teste de *Pearson Qui-Quadrado* ( $\chi^2$ ) para testar diferenças entre ciclos governativos ao nível do **recrutamento partidário**

	Período inicial	Período intermédio	Período final
<b>Período inicial</b>		23,081***	33,152***
<b>Período intermédio</b>			28,071***